

विकास प्रशासन और पंचायती राज
(1992-97)
इलाहाबाद जनपद के कोरांव ब्लॉक के
विशेष सन्दर्भ में



इलाहाबाद विश्वविद्यालय की डी० फ़िल०
उपाधि हेतु प्रस्तुत शोध प्रबन्ध

शोधकर्ता
विभा पान्डेय

निर्देशक

डा० मुहम्मद शाहिद

राजनीति विज्ञान विभाग
इलाहाबाद विश्वविद्यालय, इलाहाबाद
2002

Dr. Mohammad Shahid,
Sr Lecturer,
Department of Political Science.
Allahabad University,
Allahabad.

CERTIFICATE

This is to certify that the present work “विकास प्रशासन और पंचायती राज (1992-97), इलाहाबाद जनपद के कोरांव ब्लॉक के विशेष सन्दर्भ में ” has been presented after meticulous effort in the shape of D.Phil Thesis under my supervision by Vibha Pandey.

I wish her success.



(Dr. Mohammad Shahid)
Supervisor.

Dated : Allahabad,
25 November, 2002.

Residential Address : 174/G-2, Mehdauri- Allahabad, 211004.
Phone : 0532/546647

प्राक्कथन

प्राक्कथन

कृषि प्रधान देश भारत की लगभग 75 प्रतिशत जनसंख्या गाँवों में है। गाँवों के शासन को सवैधानिक दर्जा मिलते ही मेरे मन में भी इसके नवीन आयाम, उपलब्धियों व चुनौतियों के ऑकलन की जिज्ञासा हुई। इस नवीन परिदृश्य में सर्वाधिक कौतूहल का विषय है विकास प्रशासन और पंचायती राज के आपसी सम्बन्धों का। यही वह माध्यम है जिसके द्वारा ग्राम-स्वराज्य की संकल्पना को मूर्त रूप दिया जा सकता है। आवश्यकता है जन-सहभागिता प्राप्त करने की जिससे ग्रामीण विकास के लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु उद्भवित विकास प्रशासन तथा पंचायती राज की प्रासंगिकता को स्थापित किया जा सके।

मेरा शोध प्रबन्ध सर्वशक्तिशाली, सर्वव्यापी ईश्वर को समर्पित है। जीवन को सार्थकता प्रदान करने की मानसिक प्रेरणा ही मेरी शोध कार्य करने की दृढ़ हार्दिक इच्छा-शक्ति के रूप में मुखरित हुई। जिसको साकार रूप देने के लिए मैं अपने पथ प्रदर्शक श्रद्धाजनेय डा० मुहम्मद शाहिद के स्नेहिल सहयोग उत्साहवर्धक छत्रछाया, समयबद्धता, मृदुल वाणी व सुलझे दिशा निर्देश के प्रति तहेदिल से नतमस्तक हूँ। शोध कार्य-पथ को मानसिक, शारीरिक, आर्थिक गतिशीलता प्रदान करने में मेरे

पूज्यनीय माता—पिता बहन पति व पुत्री द्वारा दिये गये स्नेह, धैर्य तथा प्रोत्साहन का अमूल्य सम्बल भी समाहित है।

मैं इलाहाबाद विश्वविद्यालय के राजनीति शास्त्र विभाग के पुस्तकालय सहायक फिरोज व नदीम भाई एव शोधार्थी बन्धुओं के विशेष सहयोगार्थ धन्यवाद करती हूँ। स्रोत एकत्रीकरण के लिए मैं इलाहाबाद जनपद के विकास भवन, कोरांव विकासखण्ड, सूचना एवं जनसम्पर्क कार्यालय, पन्त इन्स्टीट्यूट, राजकीय पुस्तकालय, राज्य नियोजन संस्थान तथा लोक प्रशासन संस्थान लखनऊ के प्रति आभारी हूँ। शोध के समयबद्ध प्रकाशन के लिए मैं श्री फरहान वकील उर्फ टीटू को भी धन्यवाद देती हूँ।

दिनांक 25—11—2002

विभा पाण्डेय
विभा पाण्डेय

शोधार्थिनी,
राजनीतिशास्त्र विभाग,
इलाहाबाद विश्वविद्यालय,
इलाहाबाद।

अनुक्रमणिका

अध्याय	पृष्ठ संख्या
प्राक्कथन	i-ii
1- पंचायती राज का इतिहास	1-47
2- विकास प्रशासन की अवधारणा	48-90
3- विकास प्रशासन और पंचायती राज में सम्बन्ध	91-138
4- 73वां संविधान संशोधन: पंचायती राज की परिवर्तित स्थिति	139-197
5- कोरांव ब्लॉक का परिचय	198-234
6- विकास प्रशासन और पंचायती राज की समस्याएँ	235-261
7- उपसंहार	262-283
<u>परिशिष्ट</u>	
परिशिष्ट-1	284-296
परिशिष्ट-2	297-98
परिशिष्ट-3 अ	299-306
परिशिष्ट-3 ब	307-312
परिशिष्ट-4	313-314
परिशिष्ट-5	315
परिशिष्ट-6	316
परिशिष्ट-7	317-318
परिशिष्ट-8	319
परिशिष्ट-9	320-322
परिशिष्ट-10	323-24
परिशिष्ट-11	325-333
परिशिष्ट-12	334-335
पुस्तक संदर्भ-ग्रन्थ सूची	336-347

अध्याय—1

पंचायंती राज का इतिहास

अध्याय—1

पंचायती राज का इतिहास

प्राचीन काल

जब से व्यक्ति अपनी पाशविक आदतों को छोड़कर सभ्यता की दिशा में अग्रसर हुआ तभी से उसने ग्रामीण समाज की स्थापना कर ली। अन्य शब्दों में, सामूहिक एवं एकत्रित रूप से रहने की प्रवृत्ति ने ही व्यक्ति को सामाजिक संगठन के विकसित रूपों की ओर अग्रसर किया। भारत के सन्दर्भ में ग्रामीण विकास को एक प्रक्रिया या व्यूह-रचना तक ही सीमित कर देना, भारतीय जन-जीवन के ताना-बाना को सतही धरातल तक ही सीमित रखना माना जा सकता है।¹ अतः पंचायत मानव समाज की आदि सस्था है। भारत वर्ष में पंचायत प्रथा की प्राचीनता एवं सृष्टि के प्रारम्भ से ही इस व्यवस्था के प्रचलन के पर्याप्त साक्ष्य वैदिक साहित्य में उपलब्ध हैं। उपनिषदों एवं जातक कथाओं में भी प्राचीन पंचायतों का अस्तित्व विद्यमान है। इस दृष्टि से यह एक बुनियादी सस्था है। वेदों² के आधार पर यह स्पष्ट हो जाता है कि उस समय के लोग मूल रूप से कृषक एवं चरवाहे का जीवन व्यतीत करते थे। ये गावों में ही रहते थे तथा पुरों (नगरों) से ये परिचित नहीं थे। वैदिक मन्त्रों में ग्रामों की समृद्धि की प्रार्थना बहुत की गयी है पर नगरों या पुरों का शायद ही कहीं नाम लिया गया हो। ऋग्वेद के दसवें मण्डल के अन्तिम सूक्त के सम्बन्ध में राधाकुमुद मुखर्जी ने लिखा है कि इस सूक्त में जिस आराध्य की आराधना की गयी है उसे प्रजापति कहा

¹ एस.एन. मिश्रा एवं स्वेता मिश्रा, "भारत में ग्रामीण विकास के पचास वर्ष" कुरुक्षेत्र मार्च, 2000 पृ.3

² वैदिक इन्डेक्स, मैकडोनाल्ड एवं केथ 1812 पृ. 513

जा सकता है। हिन्दू राजनीति के प्रसिद्ध लेखक डॉ. के.पी. जायसवाल के कथनानुसार प्रारम्भिक काल के जिस राष्ट्रीय जीवन एवं क्रियाओं का अभिलेख मिलता है वे जन सभाओं एवं सस्थाओं द्वारा सम्पन्न की जाती थी।³ उस समय की लोकप्रिय सस्थाओं को अनेक नामों से पुकारा जाता था उदाहरण के लिए— कुल, गण, जाति, युग, व्रत, श्रेणी, सघ, समुदाय, समूह, परिषद चरण आदि। बाल्मीकी रामायण में दो प्रकार के गावों का उल्लेख किया गया है घोष और ग्राम। ग्राम्य स्तर पर सभा, समिति एवं गण को भारी शक्ति एवं प्रभाव प्राप्त था।

राजशाही का विकास ग्रामीणों की प्रेरणा से हुआ। सतपथ ब्राह्मण⁴ के अनुसार ग्रामीण अन्य लोगों के साम्य राजा बनाने वाला था। भारत से इस व्यवस्था की चर्चा करते हुए श्रीमान नारायण ने कहा है कि “यह विश्वास किया जाता है कि गंगा व यमुना के दुआब को बसाते समय राजा पृथु ने इस व्यवस्था को सबसे पहले लागू किया। वास्तव में वैदिक काल से ही भारत में गाँवों को प्रशासन की आधार इकाई माना जाता रहा है।⁵ प्राचीन भारत में शक्तिशाली राजा महाराजा और सामंत थे, वही साधन सम्पन्न एवं सक्षम गणराज्य भी थे। इनमें लिच्छवी गणराज्य तो एक बहुत ही वैभवशाली और विख्यात गणराज्य था। प्रो. वी.पी. ऑप्टे के कथनानुसार उसका पद वंश परम्परागत था फिर भी प्रत्येक समय लोगों की इच्छा जानना जरूरी था।⁶ पंचायतों के रूप में स्थानीय स्वशासन की विशेषता यह थी जनसाधारण की ऐसी कोई समस्या नहीं थी जिसका सफल समाधान न निकाला जा सके। दूसरे ग्रामीण समाज का हर वर्ग एक दूसरे की सहायता को तत्पर रहता था। यही कारण है कि अनेक राज्य बने अनेक मिटे किन्तु पंचायती राज प्रणाली वाली सामुदायिक सहयोग की भावना बनी रही। निष्पक्ष और

³ अनन्त सदाशिव अल्टकर, प्राचीन भारतीय शासन प्रणाली, 1959, पृष्ठ 171-72

⁴ देखिए सतपथ ब्राह्मण (IV 1,5,2) वाङ्मय वैदिक सूची, पृष्ठ 245

⁵ श्रीमान नारायण “द पंचायत सिस्टम ऑफ़ इण्डिया” इन बी. एन. वर्मा (सम्पादक) कान्टेम्पोरेरी इण्डिया, 1964, पृष्ठ 201-202

⁶ प्रो. वी. पी. ऑप्टे, द वैदिक ऐज, पृष्ठ 428

निस्वार्थ भावना से कार्य करने के कारण पंचो को परमेश्वर का सा स्थान प्राप्त था। हिन्दी, गुजराती, मराठी आदि भाषाओं में कहा जाता है—“ पाच बोले परमेश्वर”। पाच लोग एकमति से जो बात कहे उसे परमेश्वर की बात मानकर सभी को उसके अनुसार काम करना चाहिए। इसे ही विकेन्द्रित अर्थ व्यवस्था कहा जाता है। और सर्वप्रथम इस भारत ने ही विश्व के सामने प्रस्तुत किया।⁷ इतिहासकारों के अनुसार—प्राचीन भारत की पंचायत एक प्रकार की लघु प्रशासनिक इकाई थी और ग्रामवासियों की समस्याओं का हल ढूँढती थी। कालांतर में नगरों और कस्बों में तो अनेक बदलाव आये। किन्तु देश ने ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायती राज प्रणाली बे रोक टोक चलती रही।⁸

मनुस्मृति व महाभारत के शान्ति पर्व में भीष्मपितामह ने कहा है कि जो प्रजा की रक्षा के लिये नियुक्त है और उसकी रक्षा नहीं करता है उसको उसी प्रकार निकाल देना चाहिये जैसे कि पागल कुत्ते को बाहर कर दिया जाता है। आपटे लिखते हैं कि राजा के ऊपर जन नियंत्रण का कोई भी तरीका सोच सकते हैं। किन्तु यह एक तथ्य है कि लोग राजनीति में महत्वपूर्ण योगदान करते थे।⁹ चौधरी के मतानुसार जिम्मर ने यह स्वीकार किया है कि वैदिक राजनीति प्रत्येक स्थान पर जनता की इच्छा द्वारा सीमित थी।¹⁰ प्राचीन भारत के राज्यों एवं गावों के बीच निकट का एवं पारस्परिक सम्बन्ध रहता था। राधा कुमुद मुखर्जी के कथनानुसार ये दोनों ही स्वतंत्र लोग थे। दोनों की बनावट एवं कार्य पृथक् तथा सुपरिभाषित थे तथा उनकी उन्नति एवं विकास के नियम भी अलग थे।¹¹ राजनैतिक जीवन को सामाजिक जीवन पर हावी होने से बचाने के लिए प्रत्येक सम्भव उपाय

⁷ विनोबा भावे, “ ग्राम पंचायत का शास्त्र” भूदान यज्ञ से सामार कुरुक्षेत्र, नवम्बर 1999 पृ 4
—उद्धृत— कुरुक्षेत्र, नवम्बर 1959

⁸ देवेन्द्र भारद्वाज “पंचायती राज प्रणाली सुदृढीकरण विकास का एकमात्र विकल्प”, योजना जून 2002 पृ 9

⁹ प्रो वी पी आपटे पार्षवोद्धत।

¹⁰ आर के चौधरी स्टडीज इन एनशियेन्ट लॉ ऐंड जस्टिस पटना 1953 पृ 4।

¹¹ डा राधा (राधा) मुखर्जी पार्षवोद्धत प 3

किया गया था। दूसरे शब्दों में उस समय सामाजिक एवं राजनैतिक सगठनों की सुविज्ञ सीमाएँ थी। उसमें से दोनों ही सहयोगपूर्ण अभिकरण के रूप में समान्य उद्देश्यों की प्राप्ति का प्रयास करते थे।¹²

प्रोफेसर अल्टेकर का कहना है कि प्राचीन काल से ही भारतीय गाँव प्रशासन की धुरी रहे हैं। प्राचीन भारत के गाँवों को जो यह महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त हुआ। इसका कारण सम्भवतः उस सगठित एकता को माना जा सकता है जो कि पंचायत सस्थाओं के माध्यम से स्थापित की गयी थी। गाँव के निवासी न्याय ईमानदारी एवं कार्यकुशलता के साथ इन पंचायतों का संचालन करते थे और बदले में राज्य द्वारा ग्रामीण सत्ताओं को गाँव से सम्बन्धित कार्यों पर पूरी शक्ति प्रदान की जाती थी।¹³ प्राचीन काल की सस्थाओं में ग्रामणी का मुख्य स्थान था। 'ग्रामणी' गाँव की जनता का एक प्रकार से माँ-बाप माना जाता था। कुछ तथ्यों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि राज्य का आदमी होते हुए भी वह ग्रामीण जनता का अपना था और उसके हितों की रक्षा के लिए सदैव तत्पर रहता था।¹⁴

ईसवी सन् की प्रारम्भिक सदियों में इसे उत्तर भारत में 'ग्रामिक' या 'ग्रामयक' और 'तैलंग-देश' में 'मुनुन्द' कहा जात था और 600 से 1200 ई के बीच महाराष्ट्र में 'ग्राम-कूट' या 'पट्टकी', कर्नाटक में 'गावुन्द' और संयुक्त प्रांत में 'महत्तक' या 'महत्तक' कहा जाता था।¹⁵ मुखिया ही ग्राम शासन में सबसे महत्व का पद रखता था। उसके वर्ग के प्रतिनिधि को वैदिक काल के रत्नियों में स्थान मिलता था।¹⁶ और जातक में तो उसका वर्णन प्रायः ग्राम के राजा के अनुरूप ही हुआ है। ईसा की प्रथम सहस्राब्दी के उत्कीर्ण लेखों में वर्णित ग्राम अधिकारियों में उसका स्थान सर्वप्रथम है।

¹² वही पृ 4

¹³ प्रो अल्टेकर पार्ष्वोद्धत, पृ 168।

¹⁴ केशव प्रसाद, भारत में स्थानीय स्वशासन का आलोचनात्मक अध्ययन पटना पृ 16

¹⁵ प्रो. ए.एस. अल्टेकर प्राचीन भारतीय शासन पद्धति - 1959 पृ 168 - 169 से उद्धृत

¹⁶ वैदिक इन्डेक्स, पृ 96।

गहडवाल राजा किसी गाव मे भूमिदान करने के पहले उसके मुखिया से बहुधा राय लेते थे।¹⁷

मुखिया का सबसे मुख्य कर्तव्य ग्राम की रक्षा करना था, वह ग्राम के स्वयंसेवक दल और पहरेदारों का नायक था।¹⁸ मुखिया का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य करो को उगाहना था। शुक्नीति का यह कथन बहुत यर्थाथ है कि वह ग्रामवासियों के माता-पिता के समान था। गावों का प्रशासन संचालित करने के लिए नारद, बृहस्पति, कात्यायन, याज्ञवल्क आदि स्मृतिकारों एवं विचारकों ने अनेक नियम बनाये और परम्पराओं के आधार पर इन्हें स्थापित किया। सातवीं सदी में ग्रामीण राष्ट्रमण्डलों का उल्लेख *शूकाचार्य* की नीतिसार में भी मिलता है।

मौर्य काल:

बुद्धकाल से लेकर मौर्यकाल पंचायतों की गतिविधियों की झलक कौटिल्य के अर्थशास्त्र में मिलती है। कौटिल्य लिखित अर्थशास्त्र भारत में राजनीतिशास्त्र का प्रथम प्रमाणिक ग्रन्थ कहा जाता है जिसके द्वारा हमें तत्कालीन शासन का निश्चित एवं पूरा ज्ञान हो जाता है। उनके मतानुसार गाव प्रशासन की सम्पूर्ण व्यवस्था कृषि की आवश्यकताओं पर आधारित थी। सम्राट चन्द्रगुप्त की शासन व्यवस्था का पर्याप्त अध्ययन करने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि स्थानीय शासन की ओर उस समय पर्याप्त ध्यान दिया जाता था।¹⁹ डा. सत्यकेतु वेदालंकार ने लिखा है कि सम्राट चन्द्रगुप्त ने यद्यपि एक बहुत बड़ा साम्राज्य पाया तथा भारत में एक केन्द्रीय सरकार की स्थापना की किन्तु उसने भी ग्राम्य साम्राज्य के प्रति हस्तक्षेप की नीति का पालन किया। उस समय का प्रत्येक गाव अपने विषयों में पूर्णतः स्वतंत्र तथा स्वायत्तशासी था। देश का शासक चाहे कोई भी हो जाये इससे इन गावों के जनजीवन पर बहुत कम असर पड़ता था। क्योंकि

¹⁷ अर्थशास्त्र 2 अध्याय

¹⁸ अलतेकर पाण्डित्य पृ 170

¹⁹ केशव प्रसाद, "भारत में स्थानीय स्वशासन का आलोचनम्" 5 अध्ययन, पटना, पृ. 16

उनका शासन उनके ही निकाय सभा द्वारा किया जाता था। सत्यकेतु विधालकार का कहना है कि स्वतंत्र ग्राम्य संगठन में प्रशासन के साथ-साथ नियम बनाने की शक्ति भी प्रदान की गयी, इसको न्यायिक कार्य भी दिये गये। उस समय की ग्राम्य व्यवस्था में 'ग्रामिक' के अतिरिक्त 'गोप' एक महत्वपूर्ण अधिकारी था। यह अधिकारी ग्रामीण सत्ता एवं राज्य के बीच एक प्रकार से कड़ी का कार्य करता था। आधुनिक काल में गवर्नर शासन सम्बन्धी प्रश्नों पर विचार के लिए कलेक्टरों का सम्मेलन बुलाते हैं, प्राचीन काल में इसी कार्य के लिए बिम्बिसार जैसे शासक ग्राम के मुखियों को बुलाते थे।²⁰

कौटिल्य के समय में स्थानीय सस्थाएँ स्वास्थ्य एवं सफाई पर पर्याप्त ध्यान देती थीं। इस समय के ग्राम्य जीवन की एक अन्य विशेषता यह थी कि किसी भी सार्वजनिक एवं सर्वहित कार्य के लिए गांव के निवासियों से श्रमदान लिया जा सकता था। ग्रामीण में एक व्यक्ति द्वारा दूसरे के शोषण की प्रथा का पूर्णतः अभाव था।

कौटिल्य की तरह मनु²¹ और विष्णु²² भी आत्मसमर्थन कर दिये कि वह राजा अपने राज्य से बाहर निकाल देना चाहिए जो कोई भी ग्रामीण समुदाय के स्वीकार पत्र का उल्लंघन करता है या समझौते को तोड़ता है। यह स्पष्ट है कि ग्राम निरन्तर एक सयुक्त निकाय के रूप में जाना जाता था।²³ यह भी कहा जा सकता है कि यद्यपि ग्रामीण समुदाय का इतिहास और दूसरे आर्थिक प्रणाली राज्य सरकार के नियंत्रण के अंतर्गत रखे गये थे फिर भी व्यावहारिक रूप से वे निरन्तर एक अच्छी प्रजातंत्र व्यवस्था का आनन्द ले रहे थे। मौर्य युग में ग्राम सस्था सार्वजनिक प्रमोदजनक और उपयोगी कार्यों की व्यवस्था करती थी, गाँव वालों के आपस के झगड़े तय

²⁰ महावग्न पद्यम 1, उद्धृत अल्टेकर, 'प्राचीन भारतीय शासन पद्धति', पृ 170

²¹ Verses VIII, 219 and 221 of Manu

²² Verse V 18 of Vishnu (विष्णु)

²³ अर्थशास्त्र बुक 3 चैप्टर 10

किया करती थी और नाबालिगों की संपत्ति का संरक्षण करती थी।²⁴ परन्तु इस काल में किसी कार्यकारी परिषद का विकास नहीं पाया था क्योंकि अर्थशास्त्र विश्वस्त रूप से कार्य करने वालों में ग्राम-वृद्धों का उल्लेख करता है, किसी समिति या उपसमिति का नहीं।

गुप्त काल:

चौथी शताब्दी एडी में केन्द्र की ओर जाने वाली सैन्य शक्ति को वे स्वयं स्थापित किये और राज्यों से परस्पर संधि कर जागीरदारी की स्थापना की। अपने जीवन काल में उत्तर और दक्षिण में राज्यों की परस्पर संधि सम्बन्धी जागीरदारी का आलिगन किया। चीनी यात्री फाह्यान के अनुसार सरकार लोगों के जीवन में किसी प्रकार हस्तक्षेप नहीं करती थी। साधारण समाज को केन्द्र सरकार की एक कार्यक्षम उपकारी वस्तु की तरह समझा जाता था।²⁵ इस काल में यह देखा गया कि परम्परिक जातियों के लिए व्यावसायिक संधों को मजबूत बनाने का प्रयत्न किया गया। इस काल में वे स्पष्ट रूप से विकसित हो गये और उन्होंने एक प्रजातन्त्र प्रणाली की प्रत्येक विशेषताओं का अनुसरण किया। यह विशेषता मुख्यतया दक्षिण भारत में अवलोकित थी। इस काल की दूसरी महत्वपूर्ण बात यह है कि इसमें निरंतर 'महत्तर' को चिन्हित किया गया गाँव के बड़े बुर्जग के रूप में। गुप्त काल में कम से कम कुछ प्रान्तों में तो ग्राम समितियों का विकास हो चुका था। मध्य भारत में इन्हें पंचमण्डली और बिहार में ग्राम-जनपद कहते थे। नालंदा में विभिन्न ग्राम-जनपदों की अनेक मुद्राएँ मिली हैं। जिससे ज्ञात होता है कि ग्राम-जनपदों द्वारा नालंदा के अधिकारियों में जो पत्रादि भेजे जाते थे उन सब पर उनकी मुहर रहती थी।²⁶ यह निश्चित प्रायः है कि बिहार में ग्राम-जनपद नियमित संस्थाओं का रूप धारण कर चुकी थी जिनकी

²⁴ अर्थशास्त्र पूर्वोक्त

²⁵ PRR Dikshitar "हिन्दू एडमिनिस्ट्रेटिव इन्स्टीट्यूशनस" मद्रास 1929 पृ 328

²⁶ प्रो सदाशिव अलटेकर प्राचीन भारतीय शासन पद्धति 1959 पृ 171-72

नियमित बैठके हुआ करती थी और जिनके निर्णय व व्यवस्था मुहर लगाकर बाहरियो को प्रेषित किये जाते थे।

पल्लव और वाकाटक राज्य मे (250—550ई०) महत्तर नाम धारण करने वाले ग्रामवृद्ध ग्राम का शासनकार्य कर रहे थे, पर यह ज्ञात नहीं की किसी समिति का विकास हो चुका था या नहीं।²⁷ परन्तु गुजरात और दक्कन²⁸ के उत्कीर्ण लेखो से पता चलता है कि 600 ई० के लगभग ग्राम वृद्ध अपनी एक कार्यकारणी समिति सघटित कर चुके थे। जिसे 'महत्तराधिकरिण' या 'अधिकारिमहत्तरा' कहा जाता था। राजपूताने मे प्राप्त लेखो से भी ऐसी ही स्थिति का पता चलता है, यहाँ कार्यकारिणी समिति 'पचकुल' नाम से प्रसिद्ध थी और 'महत' नाम से अभिहित एक मुखिया की अध्यक्षता मे कार्य करती थी। नि सन्देह यह बड़ी महत्वपूर्ण सस्था थी क्योकि राजकुल के दानो की सूचना भी इसकी बैको मे दी जानी आवश्यक थी। गहढवाल लेखो मे भी महत्तर या महत्तम का उल्लेख मिलता है। पर उनकी कोई नियमित समिति सघटित हो पायी थी या नहीं इसका पता नहीं चलता।²⁹

चोल राजवश के लेखो से तामिल देश मे ग्राम सभा और उसकी समिति के कार्यों का अधिक विस्तृत विवरण उपलब्ध होता है।³⁰ साधारण ग्रामो की ग्रामसभा उर और अग्रहार ग्रामो की जहाँ अधिकतर विद्वान ब्राह्मण रहते थे, सभा कही जाती थी। कभी—कभी दोनों प्रकार की सस्थाएँ एक ही ग्राम मे पायी जाती थीं। सम्भवतः ऐसा तब होता था जब नयी ब्राह्मण बस्ती छोटी होती थी।³¹ ग्राम सभा के सदस्य सभी गृहस्थ होते थे।

²⁷ पूर्वोक्त

²⁸ अल्टेकर, " विलेज कम्युनिटीज इन वेस्टर्न इण्डिया" पृष्ठ 20-21

²⁹ अल्टेकर, पाश्चोद्भूत, पृ 172

³⁰ ए नीलकंठ शास्त्री, "दि चोल" अध्याय 18 और स्टडीज इन नोल हिस्ट्री ऐण्ड एडमिनिस्ट्रेशन पृ 73-163 तथा एस के आयगर-ऐडमिनिस्ट्रेटिव इस्टीमियेशन इन साउथ इण्डिया अध्याय 5

³¹ तिरुवेन्नर में यही स्थिति थी ('सी इ. ए.रि 1914 इस 112 और 123') और तिरुमूर में भी ('सी इ एरि 1917 स 201 216')

इसके अधिवेशन की सूचना डुग्गी पिटवाकर दी जाती थी।³² इसका एक प्रधान कार्यकारिणी समिति या पंचायत का चुनाव था। 'उर' में एकत्र सब ग्रामवासियों की राय से यह चुनाव होता था।³³ पर इसकी प्रणाली ज्ञात नहीं। कार्यकारिणी का नाम 'आलुगनम्' 'शासन समिति' था, मगर इसके सदस्यों की संख्या विदित नहीं है। ग्राम सभा और इसकी कार्यकारिणी का सबसे अच्छा और विस्तृत विवरण 'अग्रहार' ग्रामों के बारे में मिलता है। यह ग्राम चिंगलीपट जिले में अत्यन्त परिवर्तित 'उत्तर मल्लूर' नाम से अभी तक विद्यमान है।³⁴ इस ग्राम का शासनकार्य ग्राम सभा की पाँच उप समितियों द्वारा होता था। सब सदस्य अवैतनिक कार्य करते थे और उनका कार्यकाल एक सा था। अनुचित कार्य करने पर वे बीच में भी हटाये जा सकते थे। ग्राम के प्रत्येक योग्य निवासी को काम का अवसर देने के लिए यह नियम बनाया गया था कि एक बार किसी उप समिति में रह चुकने पर पुनः तीन वर्ष तक उस व्यक्ति का उक्त उपसमितियों में अंतर्भाव न हो। दुश्चरित्र और सार्वजनिक धन का दुरुपयोग करने वाला व्यक्ति या उसके निकट सम्बन्धी सदस्यता के अधिकार से वंचित कर दिये जाते थे। प्रत्येक सभा अपना विधान स्वयं बनाती थी। सबसे पुराने विधान का उदाहरण मानविलैनल्लूर ग्राम की महासभा का है।³⁵ विधान में सशोधन भी सभा द्वारा ही किये जाते थे। कभी तो दो महीनों के अंदर ही विधान सशोधन किये जाने के उदाहरण मिलते हैं।³⁶ अस्तु निष्कर्ष यह है कि केन्द्रीय सरकार को केवल साधारण निरीक्षण एवं नियंत्रण का अधिकार था। इस अधिकार का उपयोग यों होता था कि कभी-कभी जिले का शासक कुछ पूछताछ के लिए मुखिया को अपने दफ्तर में बुला लेता था और ग्राम पंचायत के साधारण प्रबन्ध और हिसाब किताब की जाँच के लिए निरीक्षक भेजे जाते थे। इसका उल्लेख चोल

³² अल्तेकर प्राचीन भारतीय शासन पद्धति 1959 पृ 173 से उद्धृत

³³ पूर्वोक्त

³⁴ के ए एन शास्त्री स्टडीज इन चोल हिस्ट्री पृ 82

³⁵ पूर्वोक्त

³⁶ अल्तेकर, पा पूर्वोक्त, पृ. 174-75

कालीन लेखो में किया गया है। काम में गड़बड़ करने पर ग्राम पंचायत के सदस्यों को सभा स्वयं पदच्युत कर देती थी पर कभी-कभी केन्द्रीय सरकार भी उन पर जुर्माना किया करती थी।³⁷ ग्राम प्रबंध की पूरी जिम्मेदारी ग्राम सभा या पंचायत पर ही थी और उसे अधिकार भी बहुत थे। ग्राम पंचायते ग्राम की रक्षा करती थी, राज्य कर एकत्र करती थी और अपने कर भी लगाती थी, गाँव वालों के झगड़ों का फैसला करती थी और सार्वजनिक हित की योजनाएँ हाथ में लेती थी, साहूकार और विश्वसत का कार्य करती थी, सार्वजनिक ऋण आदि लेकर अकाल और अन्य संकटों के निवारण का उपाय करती थी। पाठशालाएँ, शिक्षालय, अनाथालय आदि खोलती और चलाती थी और देवालयों द्वारा विविध सांस्कृतिक तथा धार्मिक कार्यों की व्यवस्था करती थी।³⁸

मध्य काल

712 ए०डी० में सिध मुहम्मद बिन कासिम द्वारा विजित किया गया और 991 ए०डी० में सुबुक्तगीन आये और सुबुगतगीन की मृत्यु के पश्चात् सिध पर बार-बार आक्रमण होते रहे जब तक कि महमूद गजनी '999-1026' ने इसे विजित नहीं कर लिया। ये आक्रमण केवल बेकार की कोशिशें थी, बिना किसी स्थाई सरकार के स्थापना की। स्थाई सरकार के समय की शुरुआत दास साम्राज्य '1206-1290' ए०डी, तुगलक साम्राज्य '1321-1413' और लोदी साम्राज्य '1451-1535' और इसके बाद के शासन काल में भी चली। इस काल में भारत में एक स्थाई सरकार की स्थापना सम्भव हो सकी और एक वृहत् प्रशासनिक और न्यायिक व्यवस्था की स्थापना सरकार के कुशल संचालन के लिए की गई।³⁹ समकालीन

³⁷ पूर्वोक्त पृ. 181-182

³⁸ वही पृ. 183

³⁹ मुहम्मद बशीर अहमद - "एडमिनिस्ट्रेशन ऑफ जस्टिस इन मेडियल इंडिया", 1941, पृ. 129

इतिहास⁴⁰ गाँव के प्रति सरकार के दृष्टिकोण के बारे में कुछ नहीं बताते हैं लेकिन इसके मूल्य और गुणों की प्रशंसा उनके द्वारा की गई है। साम्राज्य परिवर्तन ग्राम समुदाय के लिये उस जल की छोटी लहर के समान थे जो कि सतह के नीचे धीरे-धीरे लगातार बहती है।” कूँवर मुहम्मद अशरफ अपनी थैसिस ‘हिन्दुस्तान के लोगों का जीवन स्तर (Life and conditions of the people of Hindustan (1200-1500 A.D.))’ में लिखते हैं कि “पुनर्निरीक्षण काल में, ग्राम समुदाय अपने सम्पूर्ण पौरुष में एक कार्यकारी संस्था थी, और हिन्दुस्तान की बृहत् समुदाय की जनसंख्या का आर्थिक दृष्टिकोण निर्धारित करती थी।”⁴¹ J.C. Drummond मानते हैं कि “कष्टकर समय में, जो कि मुस्लिम आक्रमण के साथ आई, जब केन्द्र सरकार प्रायः निष्क्रिय हो गई थी, गाँवों को पहले की अपेक्षा स्व-शासन के प्राथमिक अभियान पर एक महान् सीमा तक विश्वास करना पड़ा जिसको कि उन्होंने लम्बे समय में विकसित किया था।”⁴²

कुछ विद्वान जैसे कि Prof. J.N. Sarkar मानते हैं कि गाँवों को अपने आप पर छोड़ दिया गया था क्योंकि मुगल ग्रामीण जीवन को नापसन्द और तिरस्कृत करते थे। उनके अपने शब्दों में—

“The Moguls-after due allowance has been made for their love of hunting and laying out pleasure gardens and this frequent marches were essentially and urban people in India, and so were their courtier officials and generally speaking the upper and middle classes of Mohammadan population here. The villages were

⁴⁰ बर्नी, पृष्ठ 228, 289, 431, उद्धृत आई एच कुरेशी “द एडमिनिस्ट्रेशन ऑफ सल्तनत ऑफ दिल्ली” पृष्ठ 197, 205

⁴¹ The Journal Royal Asiatic Society of Bengal, vol 1, 1935, The Thesis mainly based on Islamic sources, p. 198

⁴² J.C. Drummond, “Panchayat in India”,

neglected and dispised, and village life was
dreaded by them as punishment ”⁴³

लेकिन यह दृष्टिकोण सामान्तया स्वीकार नहीं किया गया और इसका Dr Paramatma Saran ने स्पष्ट रूप से खण्डन किया जो कि कहते हैं कि ग्रामीण जीवन नष्ट नहीं किया गया था क्योंकि मुगल विश्वास करते थे कि “उनके पास कोई दूसरा विकल्प नहीं था कि इसके जगह पर कोई अन्य व्यवस्था स्थानापन्न की जाय, जो कि गाँव के लोगों की हितों की रक्षा कर सके। अतः उन्होंने इसको अपने मौन स्वीकृत द्वारा वैधानिक दर्जा दिया और इसको सरकार के साथ उसके कार्यों के साथ समन्वय बनाने के लिए उत्साहित किया। यह कोई उदासीनता की भावना से प्रेरित नहीं थी थोड़ा ध्यान न देने या तिरस्कार से ग्रामीण सस्थाओं को छोड़ दिया गया था कि वे प्रशासनिक और सामाजिक सेवाएँ ग्रामीणों को प्रदान करें।”⁴⁴ डा सरन इस बिन्दु पर निश्चित है कि “बहुत प्राचीन समय से वे (ग्रामीण समुदाय) सिद्ध कर चुके थे कि उनकी कुशलता और आपसी हस्क्षेप में कोई सुधार नहीं हुआ था। किसी अन्य अच्छे विकल्प के प्रयोग या कल्पना की व्यवस्था कार्य-संचालन में नहीं हुई। यह सोचा जा सकता है कि महान मुगलो ने इसके अनुसरण के (अगर वे प्रशासनिक शक्तियों के केन्द्रीकरण का प्रयास करते जो कि ग्रामीण समुदाय द्वारा उपभोग की जाती थी) दुष्परिणामों को महसूस किया, ।”⁴⁵

समय-समय पर जो सूचनाएँ प्रांतीय अधिकारियों को शेरशाह और अकबर और इनके नीचे के शासकों द्वारा कृषि और कृषकों के स्थिति में सुधार हेतु दी गईं से यह तथ्य सत्य प्रतीत होता है कि ग्रामीणों को कभी नजरअन्दाज नहीं किया गया और न ही तिरस्कृत। आईने-अकबरी, शाही

⁴³ J.N. Sarkar, “The Moghul Administration”, 1920, pp 40-41.

⁴⁴ Dr Parmatma Sharan, “Provincial Government of Moghuls”, (Allahabad, 1941), pp 166-

67

⁴⁵ पूर्वोक्त

कृषक और दस्तूर—उल—अमल में कृषि के विस्तार राजस्व का एकत्रीकरण और किसानों को दी गई सहायता की सूचनाएँ समाहित हैं।⁴⁶ विभिन्न प्रकार के प्रोत्साहन व उत्साहवर्धन तरीके उपयोग में लाए गए जिससे कि कृषि सुधार हो सके। बुरे समय में या राष्ट्रीय आपात काल या सकट के समय में जैसे कि अकाल में, शासक उस समय में वे सभी कार्य करता था जिससे कि मानवीय—कष्टों से राहत पाई जा सके। वे अपने अधिकारियों को सख्त निर्देश देते थे जिससे कि हर सम्भव प्रयास द्वारा जैसे कुओं की खुदाई नहर का निर्माण और किसानों की आर्थिक सहायता करके जिससे कि नई कृषि योग्य भूमि को कृषि में लाया जाय और कृषि सुधार को प्रोत्साहित किया जा सके। कृषक एक अमूल्य सम्पत्ति के रूप में थे, अगर उनको वश में कर लिया जाय तो वे पड़ोसी सीमा या सीमावर्ती राज्यों में नया आवास पा सकते थे जहाँ पर उनका स्वागत होता। **Dr. Jung (1628)** ने गुजरात की कृषि व्यवस्था को इस प्रकार वर्णित किया है—

“भूमि कृषकों में निम्न प्रकार से विभाजित की गई थी जिस किसी की भी भूमि को बोन की इच्छा होती थी वह गाँव के मुखिया के पास जाता था जिसे उनकी भाषा में *मुकद्दम* के नाम से पुकारा जाता था और वह आज्ञा लेता था उतनी भूमि पर कृषि करने की जितना वह बो सकता था और ऐसे भूमि की भी जो उसके लिये उपयुक्त होती थी, जिसकी अनुमति कभी मना नहीं की जाती थी और अनुमति हमेशा प्रदान कर दी जाती थी। चूँकि कृषि योग्य भूमि का दसवाँ हिस्सा बोया नहीं जाता था, प्रत्येक व्यक्ति अपनी इच्छा से और पसन्द के

⁴⁶ Wahid Hussain, “Administration of Justice During the Muslim Rule in India”. 1934, pp. 88-89.

अनुसार अधिक से अधिक भूमि जितने पर कृषि कर
सकता था, प्राप्त कर सकता था।⁴⁷

उपरोक्त तथ्यों से दो बिन्दु स्पष्ट हो जाते हैं। पहला यह कि ग्राम
समुदाय विघटित नहीं थी यहाँ तक कि औरंगजेब के समय में भी, और
दूसरा, भूमि मूलतः मुखियों के नेतृत्व में समुदाय की सम्पत्ति होती थी। खेती
करने वाले कृषक वास्तव में और कानूनतः भूमि के स्वामी होते थे।

यह निश्चित रूप से, मुस्लिम शासकों के तरफ से, एक विवेकपूर्ण
पूर्वानुमान और राजनैतिक औचित्य था कि उन्होंने ग्राम समुदाय की स्थानीय
सरकार को हस्तक्षेप न करने का, न परिवर्तन और न सुधार करने का प्रयास
किया। भौगोलिक कारकों को भी नजरअन्दाज नहीं किया जा सकता बहुत
से मुस्लिम बाहुल्य प्रदेशों का विस्तार एवं विभाजन पर्वती नदियों और बने
जंगलों के साथ हुआ था। उनके प्रशासन की सफलता लोगों के सहयोग पर
निर्भर करती थी। उनके साथ बहुत निपुणता से व्यवहार किया जाना था
और यह जरूरी था कि उन्हें विचारणीय स्वयत्तता दी जाय, “मुगल प्रशासन
और लोगों की राजभक्ति पर Dr Beni Prasad ने लिखते हुए माना है कि—

“ मुगल साम्राज्य में विख्यात राजभक्ति की एक तीसरी
गर्भित स्थिति थी कि प्राचीन ग्राम स्वायत्तता का सम्मान
जो कि 18वीं शताब्दी के प्रारम्भ का भारतीय समाजिक
और आर्थिक संगठन की केन्द्रीय विशेषता थी।”⁴⁸

मूलतः सैनिक शासन होने के कारण, उन दिनों राज्य ने अपने
आपको पुलिस, चुगीकर और राजस्व एकत्रीकरण से सन्तुष्ट किया और न
ही कोई सामाजिक कार्य लिया न ही एक लम्बे समय तक जब तक कि
समाज में अपराध और राजकीय अधिकारियों का आज़ा उलघन नहीं हुआ,

⁴⁷ डा. राधा कुमुद मुखर्जी, in “Economic History of India (1600-1800)” published in the
Journal of UP Historical Society, December 1941, p 55 से उद्धृत।

⁴⁸ डा० बेनी प्रसाद “हिस्ट्री ऑफ जहाँगीर” पृ 91

ग्रामीण जीवन में हस्तक्षेप किया।⁴⁹ शासको ने अपने गतिविधियों को मुख्यतः जीवन और सम्पत्ति को और विवादों के निपटारे की जब भी हस्तक्षेप की आवश्यकता हुई को ऋणात्मक गोलार्ध तक ही सीमित रखा। इसलिए वहाँ पर स्थानीय स्वायत्तता जैसी चीजें थीं। सर जदुनाथ सरकार चिन्हित करते हैं कि भौगोलिक इकाइयों इस तरह के स्वायत्तता का उपभोग कर रही थीं जो कि बहुत ही छोटी थीं और उनकी गतिविधियाँ शुद्ध रूप से समाज और नगर के स्थानीय स्वायत्त सम्बन्धी थीं। यह कहना सर्वथा उचित होगा कि मुगल साम्राज्य के ग्राम और छोटे क्षेत्र स्थानीय स्वायत्तता के बजाय ग्राम्य स्वशासन का उपभोग कर रहे थे।⁵⁰

सम्पत्ति के स्वामी के प्रति मुस्लिम दृष्टिकोण बहुत कुछ हिन्दुओं के ही तरह थे। 'हेदाया', 'फतहुल कदीर' और 'बहरुल राइक' इस सत्य को प्रमाणित करते हैं। काजी खान, सादीवा, शामी-किताब-उल-हिदाद, बाब-उल उश्र-वल-खिराज, 'तिमूर की संस्था', 'तारीख-ए-फरीश्ता', आइने-ए-अकबरी⁵¹ और अन्य पुस्तकों में यह बातें लिखी गई हैं कि भूमि का स्वामी (मृत या बजर भूमि) वह होता है जो इसे नया जीवन देकर कृषि योग्य बनाता है।⁵² मुस्लिम विजेताओं ने देशी राजस्व पद्धति को अपनाया जो कि उच्च विकसित और सरजमी से जन्मी थी। सरकार द्वारा रैयत की आय की माँग (जो कि अबुल फजल द्वारा स्पष्ट रूप से बताया गया है) इस सिद्धांत पर आधारित थी कि कुछ राशि की आवश्यकता प्रशासन के कार्य सम्बन्धी मामलों में होती है। राजा को लोगों द्वारा दी गई राजस्व भुगतान की राशि वह थी, जो कि उन्हें अपनी सेवाएँ प्रदान करने पर मिलती थी।⁵³

⁴⁹ जे एन सरकार, पार्श्वोद्धृत, पृ 11

⁵⁰ वही पृष्ठ 11-12

⁵¹ मुस्लिम विधि और इतिहास से सम्बन्धित पुस्तकें।

⁵² SNA Jafri, "The History of Landlords and Tenants in United Provinces", Allahabad, 1931, pp. 43-45.

⁵³ Dr. P. Sharan, op. cit., pp. 333-334.

हिन्दु काल में, राजाओं और मुख्याधिकारियों का सृजन किया गया। मुस्लिमों ने उनकी सामाजिक अवस्था को सकुचित कर दिया या तो उन्हें विजित कर लिया, लेकिन उनसे केवल भू-राजस्व की वसुली की जाती थी, स्थानीय कर और चुगी कर छोड़ दिया गया था। “हिन्दु मुख्याधिकारियों ने ग्रामीण जीवन में इतनी महत्वपूर्ण भूमिका अदा की, कि वह बहुतों के राजा हो गए थे, जहाँ पर सुल्तान काल्पनिक चित्र की भाँति था।⁵⁴ अठारहवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में जब भारत के कुछ भागों का प्रशासन अंग्रेजों के हाथों में आ गया। प्रशासनिक तथा वाणिज्यिक कारणों से उन्हें भारत की प्रयासों का अध्ययन करना पड़ा। भारत में मुगलों से पहले की तीन शताब्दियों के शासन के अंतर्गत आर्थिक स्थितियों में कई मूल परिवर्तन आये थे।⁵⁵ बी. आर. ग्रोवर का कहना है,” यह वह अवस्था है कि जब भारतीय ग्राम समुदायों की अवधारणा का आभास हुआ।

इस विषय पर ऐतिहासिक दृष्टि से विचार करने पर पता चलता है कि यह श्रेय ईस्ट इंडिया कंपनी के राजस्व प्रशासकों को ही है जिन्होंने सर्वप्रथम ग्राम समुदाय के अध्ययन की ओर अपना ध्यान केंद्रित किया। ईस्ट इंडिया कंपनी के कार्यों के बारे में हॉउस ऑफ कामन्स समिति की रिपोर्ट 1810 और हॉउस ऑफ कामन्स की प्रवर समिति की रिपोर्ट 1810 में ग्राम समुदाय को एक निगम या नगर या लघु गणराज्य के रूप में माना गया है। हेनरी मेन का मत है कि भूमि पर एक संप्रदाय विशेष का स्वामित्व होना समुदाय की एक सामान्य विशेषता थी मेट्काफ ने अपने एक पत्र में लिखा—

“ग्राम समुदाय लघु गणराज्य है जिनके पास लगभग प्रत्येक वस्तु और विदेश सम्बन्धों के मामले में लगभग वे

⁵⁴ Dr. I.H. Qureshi, op.cit., p 198.

⁵⁵ एच सी. वर्मा डाइनेमिक्स ऑफ अरबन लाइफ इन—प्री 1914 इंडिया अध्याय-1

स्वतंत्र है उनका स्वरूप स्थायी है जबकि अन्य सभी चीजे अस्थायी हैं।⁵⁶

बाडेन पॉवेल ने लिखा है, कि—

“ग्राम समुदाय काश्त के अतर्गत लाई गयी जोतो का समूह है, जिसके साथ कुछ परती भूमि भी हो सकती है और नही भी और सम्भवत उसमे एक दूसरे से सटे हुए रिहायशी मकान होते है।”⁵⁷

बी आर ग्रोवर के अध्ययन से हमें विदित होता है कि मुगल काल में ग्राम समुदाय की अवधारणा भूमि के पट्टे और गाँव में रहने वाले कृषि सम्बन्धी और गैर कृषि सम्बन्धी लोगों के बीच सम्बन्धों पर निर्भर करती थी। इस आधार पर ग्राम को निम्नलिखित से वर्गीकृत किया जा सकता है. असली ग्राम, दाखिली ग्राम, एम्मा ग्राम, रैती ग्राम तथा ताल्लुका ग्राम।

ग्राम समुदाय के गठन के प्रति हमारा दृष्टिकोण इन बातों पर निर्भर करता है भूमि पट्टा भूमि पट्टे के आधार पर ग्राम समुदायों के विभिन्न अंशों की हम इस प्रकार व्याख्या कर सकते हैं

जमींदार, खुदकाश्त, पाही, और मुजारियम । भूमि पट्टे के आधार पर ग्राम समुदाय के गठन से आसानी से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि भूमि पर कोई सामुदायिक स्वामित्व नहीं था। हम देखते हैं कि जमींदारों तथा खुदकाश्तों का भूमि पर मालिकाना स्वामित्व था जबकि पाही तथा मुजारियनों का भूमि पर दखल अधिकार था।

ए.आर.कुलकर्णी का कहना है .—

“जमींदार राजस्व वसूल करने तथा कृषि को प्रोत्साहन देने के अलावा वे अन्य कर्तव्यों का पालन करते थे जैसे ग्राम समुदाय परिषद अर्थात् गोट सभा में छोट-छोटे

⁵⁶ हरिश्चन्द्र वर्मा (सम्पा) मध्यकालीन भारत दिल्ली विश्वविद्यालय दिल्ली 1997 पृष्ठ 374-375

⁵⁷ वही. 376-377

स्थानीय विवाद निपटाना, ग्राम उत्सवो एव समारोहो का आयोजन करना, उपनिवेशीकरण तथा लोगो को बसाना, अपने-अपने क्षेत्रो मे शान्ति व व्यवस्था कायम करना आदि।”

इस प्रकार उत्तर के जमींदार और दक्खिन के वतनदार एक ही श्रेणी मे आते है।

मुगल अभिलेखो मे मुकद्दम और पटवारी नाम के दो पदाधिकारियो का उल्लेख है। वस्तुतः यह सरकारी कर्मचारी नही था। उत्तरदायित्व पूरा न करने पर सरकार उसे हटा सकती थी। उसका पद वशानुगत था। गाँव के बारे मे निर्धारित मालगुजारी वसूल करने वाला मुख्य अधिकारी था।⁵⁸ इरफान हबीब का कहना है कि जहाँ तक उत्तरी भारत का सम्बन्ध है ग्राम समुदायो के कार्यकलाप पंचायतो जैसे थे। मान्सरेट ने 16वीं शताब्दी के विवरण मे सालमीट द्वीप मे इस तरह के कार्यकलापो के होने का उल्लेख किया है। बी.आर. ग्रोवर का कहना है कि इस अवधारणा का प्रमाण ढूँढना कठिन है कि मुगल काल में पंचायत प्रणाली थी या ग्राम के वयोवृद्ध व्यक्तियों की एक परिषद होती थी। जो ग्राम का अभिन्न अंग होती थी। क्योंकि मुगल बादशाह अपने अभिकर्ताओ के रूप मे या व्यक्तिगत रूप मे हस्तक्षेप करते थे।⁵⁹ ग्राम समुदाय के स्वरूप के बारे मे विचार करते समय 19वीं व 20वीं शताब्दी के लेखको ने मुगल काल के सम्बन्ध मे ग्राम समुदाय की अपनी आदर्श अवधारणा प्रस्तुत की थी कि मुगल काल मे भारत मे ग्राम समुदाय स्वामित्व की दृष्टि से जातिगत प्रशासन की दृष्टि मे गणतंत्रीय एवं पंचायती उत्पादन तथा अवश्यकताओ की दृष्टि से पूर्णतः आत्मनिर्भर राजनीतिक परिवर्तनो से प्रभावित न होने वाला तथा जनसंख्या की दृष्टि से सजातीय था। जबकि कैम्ब्रिज के आर्थर फिलिप्स का ऐसा मत है कि ग्राम समुदाय की समाप्ति

⁵⁸ वही— 381—382

⁵⁹ वही 283

मुगल शासनमे हुई। फिलिप्स के ग्राम समुदाय के पतन के कारणों का विश्लेषण किया है। उनके मतानुसार मुसलमानों की केन्द्रीकृत प्रशासन प्रणाली और हिन्दुओं की ग्राम समुदाय की स्वायत्त प्रणाली में परस्पर विरोध था। मोरलैण्ड ने कृषि सकट व जागीदारी सकट को मुगल साम्राज्य के पतन के कारणों को बुनियादी सामाजिक संस्थाओं के परिप्रेक्ष्य में देखने का प्रयास किया गया।⁶⁰ किन्तु हमारा ऐसा विचार है कि मुगल काल में ग्राम समुदाय की प्रणाली थी जैसी कि हम देखते हैं कि एक क्षेत्र या स्थान के निवासियों की कार्य प्रणाली एक समान हैं। यही गुण किसी भी समुदाय का मूलभूत तत्व होता है। उदाहरणतः प्रवजन किसानों के जीवन की आम बात थी अतः किसी क्षेत्र में बसने तथा वहाँ खेती होने के लिए सामूहिक गतिविधि की आवश्यकता थी।

मान्सरेट के अभिलेखों से हमें पता चलता है कि जब उन्हें राज्य से टक्कर लेनी पड़ी तो उन्होंने अपनी शक्तियों को सगठित किया भी। इसके अलावा हमें मुगल दस्तावेजों से युक्त गतिविधियों के प्रमाण मिलते हैं।

इसके अतिरिक्त प्रत्येक ग्राम के आय-व्यय के एक विशेष लेखा-शीर्ष से पता चलता है कि प्रत्येक किसान सामान्य वित्तीय कोष में अपना अंश देता था जिसमें से ये व्यय पूरे किये जाते थे भू-राजस्व ऋणों की वापसी, अधिकारियों की माँग, ग्राम के आर्थिक, सामाजिक तथा आध्ययान्मिक लाभों के लिए राशि।

इसके अलावा जाति तथा वंश की दृष्टि से अतर्जातीय सम्बन्ध थे जो उनको एक समुदाय के रूप में बाँध रखते थे। बी.आर. ग्रोवर का मत है कि “कृषि वर्गों में समान आर्थिक हित विकसित हो गया ताकि गाँव कृषि उत्पादन की दृष्टि से राजस्व एकक बन जाय।” शाब्दिक अर्थ की दृष्टि से ग्राम समुदाय का अर्थ मालगुजारी प्रशासन तथा उत्पादन के लिए

⁶⁰ डबल्यू. एच. मोरलैण्ड, इन हरिश्चंद्र वर्मा मध्यकालीन भारत, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली 1987, पृष्ठ 386

प्रादेशिक एकक। इस दृष्टि से मुगल काल में सम्बन्ध में ग्राम समुदाय की अवधारणा मान्य है।⁶¹

ग्रामीण समुदाय के क्षय का कारण: यह सत्य है कि मुहम्मदो ने ग्रामीण समुदाय की पुरानी व्यवस्था में ज्यादा हस्तक्षेप नहीं किया, लेकिन इतिहास हमें यह बताता है कि मुस्लिम शासकों का सामान्य प्रभाव यह था कि उन्होंने ने दुर्बल व्यक्तियों को जो कि ग्रामीण समुदाय के लिए अपनी इच्छानुसार काम कर रहे थे विभिन्न शक्तियाँ दीं।⁶² यह सत्य स्पष्ट रूप से मुगल प्रशासन के अंतिम दिनों में विम्बीत होता।

17वीं शताब्दी के अंत तक राजकीय भुगतानों का सामान्य तरीका जागीरदार प्रदान करके या फिर कार्य समर्पण करके किया जाता था। कोष गृह से नगद-भुगतान केवल अपवाद परिस्थितियों में ही किए जाते थे। मुस्लिमों द्वारा सैनिक या राजनैतिक सेवाओं के लिए सम्मान स्वरूप भूमि कदाचित् ही दी जाती थी और बहुधा मराठा शक्तियों ने ग्रामीण समुदाय को प्रभावित किया। मुगल शासन के पूर्ण काल में साम्राज्य का बहुत बड़ा भाग, कभी-कभी पूर्ण साम्राज्य का 7/8वां भाग कार्य-प्रदानकर्ता के हाथ में होता था। 17वीं शताब्दी के मध्य तक राजस्व किसान के सृजन की रीति एक अच्छी व्यवस्थापित रीति हो गई थी।

सम्पूर्ण व्यवस्था में एक महान दोष यह था कि पट्टा प्रदान करने की पूरी प्रक्रिया शासक के हाथ में थी। पट्टे की अवधि पूर्णतया अनिश्चित थी मुख्यतः अकबर '1605-1658' के बाद के समय में। यह व्यवस्था चलन में शायद कोष को हानि से बचाने के लिए थी। लेकिन व्यवहार में इसका उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ। जैसे कि एक साधारण आदमी अधिकतम सम्भव आय प्राप्त करने के अलावा ज्यादा-कुछ नहीं करता 'क्योंकि' 'कोई भी

⁶¹ हरिश्चन्द्र वर्मा, (सम्पादित), मध्य कालीन भारत, हिन्दी माध्यम कार्यान्वयन निदेशालय, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली, 1997, पृष्ठ 384-85.

⁶² अल्टेक, 'वलेज कम्युनिटी इन वेस्टर्न इण्डिया', पृष्ठ 30-40

कार्यप्राप्तकर्ता यह दृढ़ता पूर्वक आशा नहीं कर सकता था कि वह लम्बे समय तक अपने परिश्रम के लाभ का फल पाएगा⁶³ विलियम हॉकिन्स '1608-1613' पहला अंग्रेज जो कि जहाँगीर के मध्यस्थता में आया, ने किसानों के साथ हो रहे कार्यकर्ताओं के दुर्व्यवहारों पर चिन्ता जताई। उसने चिन्हित किया, "एक आदमी अपनी जिन्दगी में आधे वर्ष भी जीवित नहीं रह सकता, लेकिन यह उससे ले ली जाती थी या फिर राजा इसे अपने लिए ले लेता था, (अगर यह उर्वरा भूमि होती थी और अधिक उपज की सम्भावना होती थी) किसी बेकार भूमि के बदले में। इस प्रकार वह गरीब से जो उसके पास हो सकता था लेकर उसका शोषण करता था, जिसके बारे में हर घंटे सोचा जाता रहता था कि उसे जमीन से निर्वासित कर दिया जाये।"⁶⁴

यह विलास और निव्ययिता का काल था, कार्यकर्ताओं की आवश्यकता को बढ़ावा मिला और जिसका परिणाम किसानों की स्थिति के सुधार के रूप में हुआ।⁶⁵ बरनियर ने निरूपण किया कि औरंगजेब के समय के आरम्भिक दिनों में किसानों पर दबाव बहुत अधिक बढ़ गया था जिससे कृषि प्रभावित हो रही थी, और कृषि-भूमि कृषि कार्य से बाहर जा रही थी। इस प्रक्रिया को विश्राम देने के लिए राज्य सम्बन्धी किए गए प्रयास बेकार सिद्ध हो रहे थे। वास्तव में इन सबका विपरीत प्रभाव पड़ रहा था कृषि के विस्तार के लिए दबाव पीटाई और चाबुक से मारने की प्रक्रिया को आश्रय दिया जाने लगा जैसा कि जिलाधिकारी की प्रतिष्ठा मुख्यता राजस्व की वृद्धि पर निर्भर करती थी। मनुषी से निर्दिष्ट किया है कि देश के लोग अतिरिक्त श्रम से बचाव के लिए "एक ही क्षेत्र के राज्याविस्तार में एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्र में भ्रमण करते रहते थे।"

⁶³ डबल्यू एच मोरलैण्ड, अंग्रेजियन सिस्टम ऑफ मुस्लिम 'इण्डिया' 1929, पृष्ठ 131

⁶⁴ राधा कुमुद मुखर्जी, पार्श्वोद्धृत, पृष्ठ 55

⁶⁵ जे०एन० दास गुप्ता, बंगाल इन द 16th सेंचुरी एडी (कलकत्ता 1914) माले, मार्टन इण्डिया एंड द बेस्ट, पृष्ठ 11-12

औरगजेब के समय तक यद्यपि शासन के प्रथकतावाद और अपराध कर के भाग जाने की प्रवृत्ति एक सोचनीय मुद्दा था। Fanois Bernier (1656-58) ने कोबर्ट को लिखे गए का पत्र में उल्लेख किया कि मुगल शासन काल में जैसा कि वह जानता है भूमि को कभी भी जोता नहीं गया, उन जगहों को छोड़कर जहाँ दबाव से काम लिया जाता था, और कृषकों के बुआई के लिए भूमि खाली पड़ी थी जिसमें से बहुत लोग उचित उपचार न होने के कारण मृत-शैय्या पर चले गए या शिविर की तरफ पलायन कर गए, या किसी दूसरे राजा के राज्य में चले गए।⁶⁶

अशत औरजेब के शासन के पश्चात् पूर्ण रूप से कार्य निरूपण बिना परिश्रमिक और बिना प्रसिद्धि के हो गया। शासन में अनिश्चितता और राजनैतिक असन्तुलन ने जागीरदारों को अपने अधिकारियों का अनादर करने पर विवश किया जिनकी शक्ति और आय तेजी से क्षय होती जा रही थी। उन्होंने अपनी जागीर में हर प्रकार की क्रिया से खुद ही राजस्व वसूली शुरू कर दी। 18वीं शताब्दी में केवल बड़े अधिकारी और कुलीन लोगों ने ही नहीं अपितु गावों और उपक्षेत्र के मुखिया लोगों ने भी अपने को भू-स्वामी के रूप में बदलना शुरू कर दिया।⁶⁷ उन्होंने राजस्व प्राप्ति के लिए उन पर अधिभार लगाया और ग्रामीण खर्च पर अतिरिक्त राशि कर के रूप में लगाई। मध्यवर्ती वर्षों में कार्य समर्पणकर्ता, जागीरदार मुख्याधिकारी मुखिया और राजस्व किसानों का भूमि-काश्तकार के रूप में बदलने की मध्यस्तियों की भूमिका और गजेब और ब्रिटिश साम्राज्य के स्थापना के बीच के वर्षों में एक रूचिकर विषय है। उन्हें ब्रिटिश नियम के अनुसार भूमि का एक रूप और वास्तविक मालिक करार दिया गया।

⁶⁶ मोरलैण्ड इन अग्रेयियन सिस्टम आफ मुस्लिम इण्डिया पृष्ठ 144-147

⁶⁷ पार्श्वोद्भूत आर वं. मुखर्जी पृष्ठ 56.

युद्धपसद जमींदार परिवार, जनजाति और जाति⁶⁸ ने पूरी ग्रामीण जनता का अपने स्थान से हटाने में अन्जाम दिया। शायद यही कारण है कि कुछ इतिहासकार यह मानते हैं कि भारत में मुस्लिम शासन पूर्णरूप से ग्रामीण समुदाय के विघटन के लिए जिम्मेदार थी। उदाहरण स्वरूप 'हिन्दु लॉ एण्ड यूसेज', में लिखा है मुहम्मदों और मराठा तथा पिण्डारी के युद्ध और विप्लव के वेग ने ग्रामीण समुदाय और प्राचीन स्वामित्व अधिकार को नष्ट कर दिया।⁶⁹ सर चार्ल्स मैटकाफ ने ग्रामीण समुदायों के सम्बन्ध में 1830 में लिखा था—

“जहाँ कुछ भी नहीं टिकता वहाँ वे टिके रहते हैं। राजवंश एक के बाद एक धरालुठित होते रहते हैं, एक कान्ति के बाद दूसरी कान्ति आती है, हिन्दू, पठान, मुगल, मराठा, सिरव और अंग्रेज सभी बारी-बारी से अपना-अपना स्वामित्व स्थापित करते हैं, किन्तु ग्राम-समाज ज्यों के त्यों बने रहते हैं। सकट के काल में ये अपने को शस्त्र-सज्जित करते देश में होकर गुजर जाती है। ग्राम समाज अपनी दीवारों को बिना उत्तेजित किये गुजर जाने देते हैं। यदि स्वयं उन्हें भी लूट और विनाश का शिकार बनाया जाता है और वे अपने विरुद्ध प्रयुक्त किये गये गये बल का प्रतिरोध करने में असमर्थ होते हैं तो वे भागकर दूर स्थित हितैषी गाँवों में चले जाते हैं और जब तूफान गुजर जाता है तो लौटकर पुनः अपने कामकाज में लग जाते हैं। यदि देश लगातार अनेक वर्षों तक लूट और हत्याकांड का शिकार बना रहता है, जिसके कारण गाँवों में रहना सम्भव नहीं हो सकता, तो भी जब कभी शक्तिपूर्ण शासन में शक्ति पुनः स्थापित होती है, वे बिखरे हुए ग्रामवासी लौटकर अपने-अपने स्थानों पर आ जाते हैं। यह भी हो सकता है कि एक पीढ़ी बीत जाये तो दूसरी पीढ़ी लौटकर आ जाये। पुत्र अपने-अपने पिता का स्थान ले लेंगे। गाँव उसी स्थान पर पुनः बस जायेगा मकान जहाँ थे वही फिर बन जायेंगे और उन लोगों के वंशज जो गाँव के उजाड़ होने के समय भाग गये थे पुनः उन्हीं खेतों पर

⁶⁸ पूर्वोक्त

⁶⁹ देखें, “A Treatise on Hindu Law and Usage” VII Edition, 1906, Para 225, p. 296.

अधिकार कर लेगे। किन्तु वे तुच्छ सी घटनाओं से भयभीत होकर नहीं भाग खड़े होते वे अशान्ति और उपद्रवों के बीच भी अपने-अपने स्थानों पर डटे रहते हैं और लूटमार तथा उत्पीड़न का सफलतापूर्वक प्रतिरोध करने के लिए पर्याप्त शक्ति जुटा लेते हैं। मेरी धारणा है कि उन ग्रामीण समाजों की जिनमें से प्रत्येक अपने में एक छोटा सा राज्य था यह एकता ही वह चीज थी जिसने भारत की जनता को उन सब क्रान्तियों और परिवर्तनों के बीच सुरक्षित रखा, जिनका समय-समय पर उसे शिकार होना पड़ा था। उनकी यह एकता बहुत अशो में उसके सुख तथा उसकी स्वतन्त्रता और आत्मनिर्भरता का कारण रही है।⁷⁰

आधुनिक काल:

यद्यपि भारत में स्थानीय शासन की संस्थाएँ स्मरणातीत काल से चली आयी हैं। क्योंकि जिन दिनों अंग्रेज व्यापारी बनकर भारत आये, उन दिनों हमारे देश में पंचायती राज यानी ग्राम-शासन प्रणाली प्रचलित थी। इस सरल प्रणाली की प्रभावकता से वे अभिभूत हुए बिना न रह सके। चार्ल्स मैटकाफ ने तो ग्राम पंचायत को सूक्ष्म गणराज्य की संज्ञा दे डाली।⁷¹ किन्तु वर्तमान संगठन तथा कार्यप्रणाली के रूप में उसका प्रादुर्भाव ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत ही हुआ था। स्थानीय स्वशासन का अर्थ ऐसा प्रतिनिधि संगठन है जो एक निर्वाचक-मण्डल के प्रति उत्तरदायी हो प्रशासन तथा करारोपण की विस्तृत शक्तियों का उपयोग करता हो, और उत्तरदायित्व की शिक्षा देने वाली पाठाशाला तथा किसी देश के शासन का निर्माण करने वाले अवयवों की श्रृंखला की महत्वपूर्ण कड़ी इन दोनों रूपों में कार्य करता हो। इस कार्य में भारत में स्थानीय शासन की रचना ब्रिटिश शासकों ने की थी। प्राचीन ग्रामीण समाजों का निर्माण वंशानुगत विशेषाधिकार अथवा जाति के आधार

⁷⁰ Elphinstone's History of India, London, John Murray, 1905 पृ 68 पर उद्धृत

⁷¹ देवेन्द्र भारद्वाज, "पंचायती राज प्रणाली, सुदृढीकरण विकास का एकमात्र विकल्प" योजना जून 2002 पृ 9

पर होता था उनका कार्यक्षेत्र अत्यधिक सीमित था, राजस्व वसूल करना तथा जीवन और सम्पत्ति की रक्षा करना उनके मुख्य काम थे वे न तो राजनीतिक शिक्षा का सजग साधन थे और न ही प्रशासनिक व्यवस्था के महत्वपूर्ण अंग थे।⁷²

प्रथम काल: आधुनिक भारत में स्थानीय शासन का युग उस समय से माना जाता है जबकि मद्रास में सर्वप्रथम नगर परिषद की स्थापना की गयी। स्थानीय सरकार की सस्थाओं का विकास करने का एक तात्कालिक कारण यह माना जा सकता है कि प्रथम स्वतन्त्रता संग्राम के बाद की बिगड़ी हुई अर्थ-व्यवस्था के कारण 1860 में यह सोचा जाने लगा कि इन सस्थाओं का विकास किया जाये। कई कारणों से प्रभावित होकर लार्ड लारेन्स ने स्थानीय सरकार के विकास का पुनः आह्वान किया। केवल उत्तर पश्चिमी प्रान्तों एवं केन्द्रीय प्रान्तों में ही स्वतन्त्रतापूर्वक चुनाव का अधिकार दिया गया। केवल बंगाल तथा मद्रास में ही एक छोटे स्तर पर इसके लिए कुछ प्रयास किया गया था। सरकार के अनेक प्रयासों के परिणाम स्वरूप कुल मिलाकर 1880 तक स्थानीय सरकार का सिद्धान्त केवल कलकत्ता व बम्बई नगरों में तथा केन्द्रीय प्रान्तों व उत्तर पश्चिम प्रान्तों के ही कुछ कस्बों में रखा जा सका। लोग स्थानीय सस्थाओं के संचालनार्थ कर प्रदान करने में रुचि नहीं लेते थे वरन् वे उसका विरोध करते थे। सम्भवतः इसका कारण यह था कि वे उद्देश्य को ही नहीं समझ पाये थे। बाद में ज्यों-ज्यों जनता शिक्षित होती चली गयी त्यों-त्यों यह कार्य भी सरल होता गया।⁷³

1870 में स्थानीय शासन के विकास की एक नयी अवस्था प्रारम्भ हुई। उस वर्ष लार्ड मेयो का प्रसिद्ध प्रस्ताव पारित किया गया। उक्त प्रस्ताव

⁷² गवर्नमेन्ट ऑफ इण्डिया मेमोरान्डम ऑफ द डेवलपमेन्ट एण्ड वर्किंग ऑफ रिप्रजेन्टेटिव इन्सटीट्यूशन इन द स्फेयर ऑफ लोकल-सेल्फ गवर्नमेन्ट Vol V P 1056 रिपोर्ट ऑफ द इण्डियन स्टेटयूटूरी कमीशन Cmd 3568, Vol I, लंदन, H.M S O 1930 में पृ 268 पर उद्धृत।

⁷³ केशव प्रसाद स्थानीय स्वशासन का आलोचनात्मक अध्ययन पटना पृ 17-18

मे कहा गया था “यदि इस प्रस्ताव को पूर्ण अर्थ में सस्थाओं को सशक्त बनाने तथा भारतीय और यूरोपीय लोगों में प्रशासनिक मामलों के साथ पहले से कहीं अधिक सीमा तक सम्बद्ध करने का अवसर मिलेगा।” भारतीयों को प्रशासन से सम्बद्ध करने की आवश्यकता ही वह चीज थी (‘क्योंकि इसमें करो को अधिक सरलता से लगाया और वसूल किया जा सकता था’)। प्रारम्भिक ब्रिटिश शासन को इस देश में स्थायी स्वशासन की सस्थाओं की स्थापना के लिए प्रेरित किया। लार्ड मेयो के प्रस्ताव (1870) में भी स्थानीय स्वशासन की संरचनाओं को विकसित करने की कल्पना की गयी थी, किन्तु यह उद्देश्य गौण था, मूल उद्देश्य राजस्व के स्थानीय स्रोतों का दोहन करना और विकेंद्रीकरण के द्वारा प्रशासन में मितव्ययता लाना था।⁷⁴

द्वितीय काल:

आधुनिक भारत में स्थानीय शासन के इतिहास का दूसरा चरण 1882 के स्थानीय स्वायत्त सरकार पर भारत सरकार के प्रस्ताव से प्रारम्भ हुआ माना जा सकता है। इस सम्बन्ध में लार्ड रिपन का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है। उसके प्रयासों की असफलता बहुत कुछ इस तर्क से पैदा हुई थी कि यदि स्थानीय सरकार को कुछ अर्थपूर्ण बनना है तो उसे स्थानीय परिस्थितियों के अनूकूल होना चाहिए। यदि उसे कृत्रिम रूप से भी स्थापित करना पड़े तो कम से कम वह स्थानीय प्रशासकों द्वारा विस्तृत रूप से नियोजित होनी चाहिए तथा उसे केन्द्रीय सरकार द्वारा तैयार रूप में लादा नहीं जाना चाहिए।

स्थानीय प्रतिनिधि संस्थाओं के भावी विकास को प्रशासनिक करने वाले सामान्य सिद्धान्त 18 मई 1882 के स्थानीय स्वायत्त सरकार के प्रसिद्ध प्रस्ताव द्वारा निर्धारित किये गये।⁷⁵ वायसरॉय ने यह माना कि नवीन

⁷⁴ रिपोर्ट ऑफ द टैक्सेशन इन्क्वायरी कमीशन, 1953-54 Vol III, मैनेजर ऑफ पब्लिकेशन्स, देहली, 1955, पृ 336

⁷⁵ रिपोर्ट ऑफ द इण्डियन स्टेटयटोरी कमीशन, पृ 299 -300 से उद्धृत

स्वतन्त्रता का अर्थ होगा कार्यकुशलता का बलिदान। उसका विश्वास था कि अधिकारियों का सक्रिय सहयोग स्थानीय बोर्डों में उत्तरदायी भावना का विकास करने के लिए जरूरी था। सर चार्ल्स बर्नार्ड का भी यही मत था कि ग्रामीण समाज में जो अनेकीकरण बढ़ता जा रहा था उसे रोकने के लिए यह जरूरी है कि प्रशासन एव गोंवों के बीच पुनः सम्बन्ध स्थापित किये जायें। अपने एक मित्र को लिखते हुए उसने घोषणा की कि एक बात जिसे मैं सबसे अधिक महत्व प्रदान करता हूँ, का सम्बन्ध जिला अधिकारी और अध्यक्ष पद से है। यदि इन बोर्डों को यहाँ के निवासियों को उनके कार्यों का स्वयं प्रबन्ध करने की दृष्टि से उपयोगी बनाना चाहते हैं तो उन पर बड़े साहब की उपस्थिति की छाया नहीं होनी चाहिए।⁷⁶ सन् 1882 के उपबन्ध के पैरा 14 तथा 15 के अनुसार यह कहा गया कि चुनाव की वह व्यवस्था अपनायी जानी चाहिए जो जनता की भावनाओं के अनुकूल हो। इसी काल में सर सैयद अहमद खॉं मुसलमानों के लिए पृथक् प्रतिनिधित्व की माँग की। 1883 एव 1885 के प्रान्तीय व्यवस्थापन की सामान्य विशेषता यह भी कि इसके कारण द्विभुजाकार व्यवस्था की स्थापना की गयी। जिला बोर्ड और उप जिला बोर्ड, उपसभाग अथवा तहसील पर आधारित थे। आसाम, मध्यप्रदेश, मद्रास, आदि राज्यों को छोड़कर सभी प्रान्तों की जिला बोर्डों को सभी फन्डों तथा स्थानीय सरकार के सभी कार्य सौंपे गये। लार्ड रिपन की अंग्रेजी सरकार ने पंचायतो पर काबू पाने के लिए निकाय कानून पास किया। दिखावा था ग्राम शासन प्रणाली को सुचारु और नियमबद्ध करना किन्तु असल मकसद था स्वशासी संस्थाओं में ज्यादा से ज्यादा अपने समर्थकों को नामजद कर ग्राम स्तर पर अपनी पकड़ मजबूत करना।⁷⁷

एस. एन. बनर्जी जी.के. गोरखले फिरोजशाह मेहता, राजा प्यारीमोहन मुखर्जी आदि उच्च कोटि के नेता इस बात से सहमत थे कि भारतीय

⁷⁶ लार्ड रिपन, Wolf, ii, 99

⁷⁷ देवेन्द्र भारद्वाज पार्षद

निर्वाचन को प्रशिक्षित करते हुए तथा उनके प्रतिनिधियों को स्थानीय राजनीति एवं प्रशासन की शिक्षा देते हुए राष्ट्रीय स्वशासन की ओर ले जाया जाये। 1882 में सुरेन्द्रनाथ बनर्जी ने टिप्पणी करते हुए कहा था, “स्थानीय स्वशासन की रियायत राष्ट्रीय स्वशासन की बजाय, जैसा कि मैं आशा करने का साहस करता हूँ साम्राज्य स्वशासन की प्रस्तावना है।”⁷⁸ सन् 1892 के भारतीय परिषद अधिनियम ने भावी विकास की पक्ति को और भी स्पष्ट किया। इस प्रश्न पर कामन सभा में बहस के दौरान मि० ग्लेडस्टन ने आशा प्रकट की थी कि स्थानीय सरकार की प्रशिक्षण शाला द्वारा ही भारत के भावी नेता उत्पन्न हो सकते हैं। लार्ड एल्लिन की सरकार ने 1896 तथा 1887 के दो उपबन्ध प्रसारित किये जिनके द्वारा शहरी एवं देहाती बोर्डों के कार्यों की पुनरीक्षा की गयी थी। उन दिनों स्थानीय सत्ता के प्रसार को रोकने की प्रवृत्ति ही प्रभावशील रही।

लार्ड कर्जन के वायसराय काल में स्थानीय सरकार के क्षेत्र में अनेक परिवर्तन किये गये। उसने एक कन्द्रीयकृत नियंत्रण पर जोर दिया तथा साथ ही विकास के लिए एक जैसी नीति का समर्थन किया।

स्थानीय सरकार की दृष्टि से महत्वपूर्ण एक दूसरा लेख विकेन्द्रीकरण आयोग का प्रतिवेदन था जो सन् 1907 में भारत सरकार व प्रान्तीय सरकार एवं उनकी अधीनस्थ संस्थाओं के मध्य स्थित वित्तीय एवं प्रशासनिक सम्बन्धों की जाँच के लिए नियुक्त किया गया था। इस आयोग को यह पता लगाना था कि विकेन्द्रीकरण करके अथवा न करके सरकारी व्यवस्था को सरलीकृत किया जा सकता है अथवा नहीं।

कार्य की दृष्टि से यदि वस्तुस्थिति का अध्ययन किया जाये तो पता लगता है कि उस समय स्थानीय स्वायत्त सरकार को एक शाखा माना जाता था जिसमें जिले के अधिकारी सर्वाधिक रुचि लेते थे। टिन्कर के शब्दों ने भारतीय स्थानीय स्वायत्त सरकार अब भी कई प्रकार से एक स्वेच्छाचारी

⁷⁸ बाबू सुरेन्द्रनाथ बनर्जी, मद्रास जी ए ऐण्ड को पृ० 17

बनावट के लिए प्रजातन्त्रात्मक अग्रिम भाग थी।⁷⁹ स्थानीय मामलो पर स्थानीय प्रबन्ध की कोई भी उचित व्यवस्था स्थापित न हो सकी और प्रतिदिन के प्रशासन को समिति व्यवस्था के सहारे सौंपने की ब्रिटिश परम्परा अभी दूर की बात बनी हुई थी। प्रोफेसर लास्की ने समिति व्यवस्था की पूर्ण व्यवस्था की मेहराब कहा है। इसके माध्यम से प्रतिनिधियों का स्थानीय ज्ञान एव प्रभाव तथा अधिकारियों की तकनीकी योग्यता एव साधन परस्पर सयुक्त कर दिये जाते हैं।

यदि हम निर्वाचन के सिद्धान्त को ही राजनैतिक विकास का मापदण्ड मान ले तो केवल उत्तर प्रदेश तथा पंजाब में ही जिला बोर्डों के लिए प्रत्यक्ष चुनाव किया जाता था। इस पर अधिकारी वर्ग का नियंत्रण इतना कठोर है कि स्थानीय उत्तरदायित्व का कोई मतलब नहीं था। केवल कुछ बड़े जमींदार ही परिषद कक्ष के राजनैतिक जीवन के निकट आये किन्तु बहुत बड़ा बहुमत अलग ही बना रहा। लखनऊ के आयुक्त ने अधिक उदारतापूर्वक व्यवस्था का समर्थन करते हुए कहा था कि “मैं ऐसी बैठको में उपस्थित रहता हूँ जिनका कार्य बीस प्रस्तावों को केवल औपचारिक रूप से पढ़ना तथा पास करना मात्र था तथा सदस्यों द्वारा शिकायत की जाती थी कि उनको इस सरल कार्य के लिए चालीस या पचास मील से बुलाया जाता था।⁸⁰ गांवों की जनता प्रायः विरोधी भाषा में ही बोलती थी। उसकी यही शिकायत रहती थी कि यद्यपि जिला बोर्डों द्वारा उससे कर लिया जा रहा है किन्तु वे किसी प्रकार का लाभ प्राप्त नहीं करा पा रही हैं। बाल गंगाधर तिलक ने कमिक विकास समर्थन करते हुए बताया कि अधिकारियों एव जनता के बीच अच्छे सम्बन्ध बनाये रखने का एकमात्र मार्ग यही है कि कानून द्वारा लोगों से पूछताछ करना आवश्यक बना लिया जाये। यह हमको ग्राम्य व्यवस्था से ही प्रारम्भ करना चाहिए कि वह लोगों को अपने मामलों

⁷⁹ हुग टिन्कर, पार्श्वोद्धृत पृ 70

⁸⁰ DCR, Viii पृ. 84

का प्रबन्ध स्वयं करने में शिक्षित करें। लखनऊ के आयुक्त सन्दर्स ने कहा था कि हम पिछले बीस वर्षों की अपेक्षा स्थानीय स्वायत्त सरकार में कम उन्नत हैं।

विकेन्द्रीकरण आयोग ने अपना प्रतिवेदन सन् 1909 में प्रस्तुत किया। आयोग के प्रस्ताव भारशील होते हुए भी सजग थे तथा प्रशासनिक सुधार की ओर अधिक उन्मुख थे एवं राष्ट्रीय राजनैतिक महत्वाकांक्षाओं की ओर कम। एक बार फिर इस बात पर जोर दिया गया कि यदि प्रशासन के साथ जनता का सहयोग प्राप्त करने के लिए स्थायी कदम उठाना है तो हमें गाँवों से ही प्रारम्भ करना चाहिए। यद्यपि यह सम्भव नहीं था कि प्राचीन ग्रामीण व्यवस्था को पुनः प्रारम्भ किया जाये किन्तु पंचायतों को नये प्रकार की गाँव सरकार के चालक के रूप में प्रयुक्त करना चाहिए।

अप्रैल सन् 1915 में लार्ड हार्डिंग के प्रशासन के स्थानीय सरकार से सम्बन्धित सिद्धान्त का मान्यता दे दी गयी जो पहले केवल शब्दों तक सीमित था। मई, 1915 के अंतिम सप्ताह में जब नयी दिल्ली में कांग्रेस दल की कार्यकारी समिति ने यह प्रस्ताव पास किया कि— “कार्यकारी समिति विभिन्न राज्यों में पंचायती राज्य के महत्व को जानती है। यह न तो केवल प्राचीन भारत की परम्पराओं को बनाये रखने का ही एक तरीका है वरन् वह आज की परिस्थितियों में भी उपयुक्त है। आधुनिक राज्य धीरे-धीरे केन्द्रीकरण की ओर बढ़ते जा रहे हैं। इस प्रवृत्ति को स्थानीय स्वायत्त सरकार की सस्थाओं का विकास करके सतुलित करना चाहिए ताकि स्वयं जनता ही अपने प्रशासन में भाग ले सके तथा सामाजिक जीवन के अन्य पहलुओं जैसे आर्थिक, न्यायिक आदि में भी सक्रियता के साथ योगदान कर सके। यह सबसे अच्छी प्रकार से तभी किया जा सकता है जबकि भारत के गाँवों में पंचायतों का विकास किया जा सके। इन पंचायतों के पास न्यायिक कार्यों की भौति प्रशासनिक कार्य भी सौंपे जायेंगे।”

1916 में लार्ड चेम्सफोर्ड को स्थानीय सरकार के सम्बन्ध में अर्थात् स्थानीय सत्ता को नियंत्रण की विस्तृत शक्तियाँ सौंपी गयी थी। बजट नीति एवं वित्तीय मामलों में स्थानीय सत्ताओं का स्वायत्त हो गया।

सन् 1917 की स्थिति के अनुसार स्थानीय सस्थाओं को अपना अस्तित्व बनाये रखना भी कठिन प्रतीत हो रहा था। इस राजनैतिक वातावरण के बीच तथा आर्थिक संकट की स्थिति के मध्य अगस्त 1917 में ब्रिटिश सरकार द्वारा घोषणा की गयी। जिसके अनुसार भारत में स्वायत्तशासी सस्थाओं के कमिक विकास द्वारा उत्तरदायी सरकार स्थापित करने का प्रयत्न किया गया। इस लक्ष्य के साधनों को प्राप्त करने के प्रयासों पर सर्वप्रथम समालोचना सितम्बर, 1917 में कहा गया कि शहरी एवं देहाती स्वायत्त सरकार एक बड़ी प्रशिक्षण भूमि है, जहाँ से राजनैतिक उन्नति एवं उत्तरदायित्व की भावना का प्रारम्भ होता है।

तृतीय काल:

1918 से 1920 का समय प्रतीक्षा का समय माना जाता है। जबकि संवैधानिक सुधारों की घोषणा की जानी थी। स्थानीय सस्थाओं के संविधान को और भी प्रजातन्त्रात्मक बना दिया गया। जहाँ तक सम्भव हो स्वायत्त शासन सस्थाओं को जनता के नियंत्रण में दे देना चाहिए तथा उन्हें बाह्य हस्तक्षेप से अधिक से अधिक स्वतन्त्रता दी जानी चाहिए।⁸¹ सन् 1918 ई में भारत के संविधान सुधार के सम्बन्ध में मौण्टग्यू चेम्सफोर्ड प्रतिवेदन अर्थात् भारत शासन अधिनियम 1919 प्रकाशित हुआ। इस प्रतिवेदन में⁸²

1— सन् 1906 ई के विकेन्द्रीकरण आयोग के प्रस्तावों को पूर्णरूप से स्वीकृत किया गया और कुछ दिशाओं में उससे भी अधिक सुधार करने का सुझाव दिया गया।

⁸¹ रिपोर्ट ऑन इण्डियन कॉन्सटीट्यूशनल रीफार्मस, 1918 पृ 123

⁸² भारतीय शासन अधिनियम 1919 उद्धृत केशव प्रसाद स्थानीय स्वशासन का आलोचनात्मक अध्ययन पटना पृ 25

2— प्रतिवेदन में यह कहा गया कि स्वायत्त शासन संस्थाओं में निर्वाचित सदस्यों का बहुत बड़ा बहुमत होना चाहिए और इन सदस्यों के निर्वाचन के लिए अधिक से अधिक व्यक्तियों को निर्वाचन का अधिकार दिया जाना चाहिए।

3— मनोनयन की प्रणाली में सिर्फ अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व देने के लिए स्वीकृत किया जाना चाहिए। कुछ सरकारी कर्मचारियों को इसलिए मनोनीत किया जाना चाहिए कि स्वायत्त शासन संस्थाओं को उनके अनुभव तथा ज्ञान से विशेष लाभ हो सके लेकिन ऐसे सदस्यों को मतदान का अधिकार नहीं होना चाहिए।

4— स्वायत्त शासन-संस्थाओं का चेयरमैन या अध्यक्ष, जहाँ तक सम्भव हो निर्वाचित तथा गैर सरकारी व्यक्ति होना चाहिए। लेकिन सदस्यों की सम्मति से सरकारी सदस्य भी चेयरमैन हो सकते हैं।

5— स्वायत्त शासन संरचनाओं को महत्वपूर्ण अधिकारी देने का सुझाव दिया गया। यह कहा गया कि व्यवस्थापिका द्वारा निश्चित सीमा में इन संस्थाओं को कर लगाने की स्वतन्त्रता दी जानी चाहिए।

6— दक्षता को ध्यान में रखते हुए सरकारी हस्तक्षेप कम से कम होना चाहिए।

7— सिफारिश की गयी खास-खास गाँवों में ग्राम पंचायतें स्थापित की जायें।

सन् 1919 के मौन्टग्यू चेम्सफोर्ड सुधार के अनुसार प्रान्तों में द्वैध शासन प्रणाली को लागू करके उत्तरदायी शासन का शुभारम्भ किया गया। स्वायत्त शासन संस्थाओं को विषयों की सूची में रख दिया गया और उनका संचालन व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी मंत्री के हाथों में दिया गया। इसके साथ ही प्रत्येक प्रान्त में स्थानीय स्वायत्त शासन का एक

विभाग खुला और केन्द्रीय शासन का सम्बन्ध स्थापित शासन से नहीं रहा।⁸³ तो लोगो को यह आशा हुई थी कि ये सस्थाए अधिक से अधिक लोकोपयोगी कार्य करेगी लेकिन आर्थिक कठिनाइयो तथा मंत्रियों की शक्तिहीनता के कारण ऐसा नहीं हो सका। जवाहरलाल नेहरू ने, भारत में स्थानीय शासन के कार्यान्वयन के सम्बन्ध में अपने अनुभवों का उल्लेख इस प्रकार किया, "प्रतिवर्ष सरकारी प्रस्ताव, अधिकारी और समाचारपत्र नगरपालिकाओं और स्थानीय परिषदों की आलोचना करते हैं तथा उनकी ओर संकेत करते हैं और इससे यह निष्कर्ष निकाला जाता है कि लोकतान्त्रिक सस्थाएँ भारत के अनुकूल नहीं हैं। किन्तु उस व्यवस्था की ओर तनिक भी ध्यान नहीं दिया जाता जिसके अन्तर्गत उन्हें काम करना पड़ता है। यह व्यवस्था न तो लोकतांत्रिक है और न निरकुशतन्त्रीय, यह दोनों का मिश्रण है और इसलिए उसमें दोनों के दोष देखने को मिलते हैं।"⁸⁴

सन् 1955 के भारतीय शासन अधिनियम⁸⁵ में प्रान्तों में द्वैध शासन के स्थान पर प्रान्तीय स्वायत्त शासन स्थापित किया गया। स्वायत्त शासन को राज्य सूची के विषय में रखा गया। अतः इनका संचालन जिम्मेदार मंत्रियों के हाथों में आ गया और इन मंत्रियों ने स्वायत्त शासन में सुधार लाने की पूरी चेष्टा की। लेकिन सन् 1939 ई. में द्वितीय विश्वयुद्ध छिड़ जाने के कारण कांग्रेस मंत्रियों ने त्याग पत्र दे दिया और फलतः सन् 1939 से 1945 ई. तक द्वितीय विश्व युद्ध के कारण स्वायत्त शासन के विकास में कोई प्रगति नहीं हो सकी।⁸⁶ कहने के लिए अंग्रेजी सरकार ने बंगाल, बिहार, उड़ीसा, पंजाब, संयुक्त प्रान्त, असम आदि विभिन्न प्रान्तों में स्थानीय स्वशासन और पंचायत प्रणाली को बढ़ावा देने के लिए कई कानून बनाये

⁸³ एस आर माहेश्वरी, भारत में स्थानीय शासन आगरा 1997-98, पृ. 20

⁸⁴ नेहरू, जवाहरलाल, ऐन आटोबयोग्राफी, लंदन, बाडली हेड, 1955, पृ. 144

⁸⁵ एस आर माहेश्वरी, पार्श्वोद्गत पृ. 21

⁸⁶ केशव प्रसाद, भारतीय स्वाशासन का आलोचनात्मक अध्ययन पृ. 26-27

किन्तु नामजदगी की व्यवस्था के कारण इनका न सिर्फ लोकतांत्रिक स्वरूप विकृत हुआ अपितु धन और अधिकारों के अभाव में स्वशासन प्रणाली कमजोर भी पड़ती गयी।⁸⁷

चतुर्थ काल:

1947 में देश की स्वतन्त्रता के साथ-साथ भारत में स्थानीय शासन को प्रथम बार राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के वातावरण में कार्य करने का अवसर मिला। विदेशी शासन के समाप्त होने के साथ-साथ केन्द्रीय प्रान्तीय और स्थानीय सभी स्तरों पर स्वशासन की स्थापना हुई। 1948 में प्रान्तों के स्थानीय स्वशासन मंत्रियों का पहला सम्मेलन की अध्यक्षता करते हुए केन्द्रीय स्वास्थ्य मंत्री अमृत कौर ने कहा “मेरा विश्वास है कि यह पहला अवसर है। जबकि भारत सरकार ने एक सम्मेलन बुलाया है। यह तो प्रत्यक्ष है कि अब तक स्थानीय स्वशासन का उत्तरदायित्व वहन करने वालों का कोई सम्मेलन नहीं बुलाया गया, क्योंकि यह विषय पूर्णतः प्रान्तीय क्षेत्र के अन्तर्गत है। फिर भी स्थानीय स्वशासन का विषय सामान्य कल्याण के लिए इतना अधिक महत्वपूर्ण है कि यदि किसी ऐसे विवादास्थल का निर्माण किया जा सके, जहाँ सम्पूर्ण भारत के वे लोग जो प्रशासन की इस महत्वपूर्ण शाखा के लिए उत्तरदायी हैं, समय-समय पर मिल सकें, विचार विनिमय कर सकें और सामान्य हित की समस्याओं पर चर्चा कर सकें तो इस से निश्चय ही लाभ होगा।”⁸⁸

जबकि स्वतंत्र भारत के प्रथम प्रारूप में गाँव पंचायतों का उल्लेख नहीं था इसलिए अनेक लोगों ने इसकी आलोचना करते हुए सुझाया कि भारतीय संविधान को मूलतः भारतीय होना चाहिए। हिन्दू राजनीति में गाँव पंचायतें प्रशासन का आधार थीं। स्वतंत्र भारत के प्रथम राष्ट्रपति डॉ. राजेन्द्र प्रसाद ने गाँवों को प्रशासन की मूल इकाई माना है जो कि प्राचीन काल से

⁸⁷ देवेन्द्र भारद्वाज, पार्श्वोद्घृत

⁸⁸ एस आर माहेश्वरी भारत में स्थानीय शासन आगरा 1997-98 पृष्ठ 21 से उद्धृत

ही अत्यन्त महत्वपूर्ण योगदान करती रही है। इसके जवाब में डॉ भीमराव अम्बेडकर ने प्राचीन भारतीय गाँवों की सारहीनता पर जोर डालते हुए कहा कि जो लोग प्रान्तीयता एवं साम्प्रदायिकता का विरोध करते हैं वे ही क्यों और किस आधार पर ग्राम पंचायतों का समर्थन करते हैं। उन्हीं के शब्दों में, गांव स्थानीयता का प्रतीक है और अज्ञान सकुचित दिमाग एवं साम्प्रदायिकता की निशानी है। मुझे प्रसन्नता है कि सविधान के प्रारूप में गाँव का बहिष्कार करके व्यक्ति को इसकी इकाई बनाया गया है। इसको महात्मा गाँधी के स्वप्नो ग्राम-स्वराज अर्थात् गावों पर गावों का ही शासन का विरोधी माना गया। जबकि भारत गावों का देश है। अगर गांव नष्ट हो जाए तो हिन्दुस्तान भी नष्ट हो जायेगा। गांव उतने ही पुराने हैं जितना कि भारत है। शहर तो विदेशी आधिपत्य की देन है। जब यह मातहत मिट जायेगा तो शहरों को गाँवों के मातहत होकर रहना पड़ेगा।⁸⁹ 14 फरवरी 1916 को मद्रास की मिशनरी काफ़ेस में बोलते हुए महात्मा गाँधी ने स्वराज्य एवं ग्राम पंचायतों के बारे में अपने विचारों की झलक प्रदान की। श्री टी प्रकाशम ने कहा कि सविधान में इस प्रकार का सशोधन किया जाना चाहिए कि वह उन लाखों गाँव वालों के लिए उपयोगी बन सके जिनके लिए स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है। गोकुलभाई भट्ट ने तो यहाँ तक कह दिया कि जो सविधान ग्राम पंचायतों को कोई स्थान नहीं देता वह भारत के लिए उपयुक्त नहीं हो सकेगा। इसी प्रकार की अनेक आलोचनाओं के परिणामस्वरूप जब 14 नवम्बर 1948 को राज्य के नीति निर्देशक तत्वों पर बहस प्रारम्भ हुई तो 22 नवम्बर को के सत्थानम् ने एक नया अध्याय जोड़ने का प्रस्ताव किया और कहा कि राज्य को ग्राम पंचायतों का संगठन करना चाहिए और उनको वो शक्तियाँ प्रदान करनी चाहिए जो कि उनको स्वायत्त सरकार की इकाई के रूप में कार्य करने को प्रोत्साहित कर सके। श्री

⁸⁹ भूषण लाल परगनिहा,, 'गांधी जी का ग्राम स्वराज'— कल और आज कुरुक्षेत्र, जनवरी 2001 पृष्ठ 10

सुरेन्द्रमोहन घोष ने कहा कि अतीत काल में गाँवों ने भारत की एकता को बनाये रखने के लिए बहुत कुछ किया है। डॉ. अम्बेडकर ने इस सशोधन को स्वीकार कर लिया। नये भारतीय संविधान के भाग चार के चालीसवें अनुच्छेद में यह कहा गया कि "राज्य ग्राम पंचायतों को संगठित करने के लिए कदम उठायेगा तथा उनको इतनी शक्तियाँ एवं सत्ता सौपेगा जो कि उनको स्वायत्त सरकार की इकाईयों के रूप में कार्य करने के योग्य बना सके।"⁹⁰ एच.डी. मालवीय के कथनानुसार, "भारतीय संविधान में पंचायत विचार को सलग्न करना अत्यन्त महत्व की घटना थी जिसका राज्य की बनावट पर बड़ा एवं सुदूरगामी प्रभाव होने वाला था।"⁹¹ इसकी शुरुआतकर्ता प. नेहरू का कहना था कि "गाँवों के लोगों को अधिकार सौंपना चाहिए। उनको काम करने दो चाहे वे हजारों गलतियाँ करें। इससे घबराने की जरूरत नहीं। पंचायतों को अधिकार दो।"⁹²

ग्रामीण विकास के ताने बाने का विभाजन:

हम ग्रामीण विकास के इस ताना बाना को इतिहास के दो भागों में विभाजित कर सकते हैं। पहला सामुदायिक योजना से पहले लागू करने के प्रयास और दूसरा उनके बदले किये गये प्रयास। फिर पहले भाग को हम पुनः दो भागों में विभाजित कर सकते हैं जो हैं पहला 1921-1930 की अवधि, जिसे अग्रणी कहा जा सकता है और दूसरा 1930-1952 की अवधि, जिसे परीक्षण की अवधि कहा जा सकता है। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद के प्रयासों को यानि 1952 के प्रयासों को हम फिर तीन भागों में विभाजित कर सकते हैं। वे हैं:

1— प्रशासकीय अवग्रहण मंच (1952-1955)

2— तकनीक समन्वित मंच (1956-1958)

⁹⁰ इण्डियन कॉन्स्टीट्यूशन, पार्ट 4 आर्टिकल 40

⁹¹ एच.डी. मालवीय विलेज पंचायत स इन इण्डिया, इकोनॉमिक ऐंड पॉलिटिकल रिसर्च डिपार्टमेन्ट, एआईसीसी नयी दिल्ली 1956, पृ. 26

⁹² फाडिया बी.एल. "भारत में लोक प्रशासन साहित्यमयन पब्लिकेशन्स आगरा 1988 पृ. 523

3- प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण मच (1959 से आज तक)⁹³

जहाँ तक 1921-30 की अवधि का प्रश्न है यह अवधि ग्रामीण पुर्ननिर्माण और विकास के क्षेत्र में सबसे प्रतिकूल अवधि कही जा सकती है क्योंकि इस अवधि में महर्षि रविन्द्रनाथ ठाकुर द्वारा शांति निकेतन प्रयोग, डा स्पेन्सर हैच द्वारा केरल में वाई, एम सी ए के तत्वावधान में भारत-डेम प्रयोग तथा 1932 की वीटी कृष्णामाचारी का बडौदा ग्रामीण पुनरुत्थान प्रयोग शामिल हैं। इन सभी प्रयोगों ने स्वतंत्र भारत के लिए ग्रामीण विकास की एक ऐसी नींव डाली जिस पर ग्रामीण विकास रूपी सपनों का महल खड़ा किया जा सकता है। उस नींव की अगली ईंट के रूप में मद्रास की फिरका योजना, एस के डे द्वारा किया गया निलाखेडी प्रयास तथा अल्वर्ट मेयर द्वारा किया इटावा पायलट प्रयोग आदि को माना जा सकता है। इन्हीं प्रयासों की अगली कड़ी के रूप में फिस्कल कमीशन तथा खाद्यान्न उपजाऊ समिति आदि भी शामिल हैं।

गाँवों के चहुमुखी आर्थिक विकास के उद्देश्य से पं. नेहरू की पहल पर पहली पंचवर्षीय योजना (1950) के दौरान ग्रामीण विकास के लिए जो सबसे पहला प्रयास किया वह था सामुदायिक विकास कार्यक्रम। फलस्वरूप भारत सरकार ने फोर्ड फाउन्डेशन के साथ 52 सामुदायिक परियोजनाओं को देश के विभिन्न भागों में 2 अक्टूबर 1952 यानी गांधी जयंती के दिन लागू किया गया अपने उद्घाटन भाषण में भाव-विह्वल होकर पं. नेहरू ने कहा "जो कार्य आज हम शुरू करने जा रहे हैं वह मातृ भूमि की सेवा में है जिसके हम भी अंग हैं। हमें अपने मेहनत के पसीने से इसे सींचना है। यदि आवश्यकता पड़ी तो हम अपना खून भी बहा सकते हैं ताकि लाखों लाख गरीब ग्राम-वासियों के जीवन स्तर में सुधार आ सके और उनका चहुमुखी विकास हो सके।"

⁹³ कुरुक्षेत्र मार्च 2000 पृष्ठ 4

पहले वर्ष सामुदायिक योजनाओं के प्रति लोगों का उत्साह देखकर दूसरे ही वर्ष यानी 2 अक्टूबर 1953 में पूरे देश भर में राष्ट्रीय विस्तार सेवा प्रखण्डों की स्थापना हुई और हर प्रखण्डों को तीन वर्ष के अन्दर 75 लाख रुपये का अनुदान दिया गया। इस तरह पहली पंचवर्षीय योजना के अंत तक देश में 1,114 प्रखण्डों का गठन हो गया जिसके अन्दर 1,63,000 गाँवों की एक करोड़ 10 लाख आबादी को शामिल कर लिया गया।⁹⁴ इस क्रांतिकारी कार्यक्रम का उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रों में सामाजिक परिवर्तन लाना तथा गरीबी दूर कर विकास के अवसर सभी को प्रदान कर ग्रामवासियों का जीवन स्तर सुधारना था।⁹⁵ दुर्भाग्यवश यह उत्तम कार्यक्रम अंततः असफल इसलिए रहा कि यह कार्यक्रम सरकारी तन्त्र और ग्रामीण जनता के बीच की दूरी कम करने के मुख्य उद्देश्य में विफल रहा।⁹⁶ एक अमेरिकी लेखक रेनहार्ड बेडिक्स लिखते हैं—“सामुदायिक विकास की सबसे बड़ी कमजोरी उसका सरकारी स्वरूप और नेताओं की लफ्फाजी थी। एक तरफ इस कार्यक्रम के सूत्रधार जनता से आगे लाने की आशा करते थे, दूसरी ओर उनका विश्वास था कि सरकारी कार्यवाही से ही नतीजा निकल सकता है। कार्यक्रम जनता को चलाना था, लेकिन वे बनाये उपर से जाते थे।”⁹⁷ 1957-58 के आसपास जब प्रोजेक्ट समिति की सिफारिश आई तो उसने यह स्पष्ट शब्दों में इंगित किया कि सामुदायिक विकास की गति धीमी पड़ गयी है और आम गरीब जनता को न मिलकर प्रबुद्ध वर्ग को ही मिला है।

बलवन्त राय मेहता समिति प्रतिवेदन

सामुदायिक परियोजना और राष्ट्रीय विस्तार सेवा के कार्यान्वयन और असर में अध्ययन के लिए श्री बलवन्त राय मेहता की अध्यक्षता में 1957 में एक अध्ययन दल गठित किया गया। इस दल को अध्ययन करना था कि

⁹⁴ कुरुक्षेत्र मार्च 2000 पृष्ठ 5

⁹⁵ योजना, जून 2002 पृष्ठ 9

⁹⁶ फाड़िया बी.एल. लोक प्रशासन साहित्य भवन आगरा 1995 पृष्ठ 700

⁹⁷ रेनहार्ड बेडिक्स, नेशन बिल्डिंग ए.। सटीक जनशील न्यूयार्क 1984 पृष्ठ 266-83

‘कार्य सम्पादन में अधिक तीव्रता करने के उद्देश्य से कार्यक्रम का सगठनात्मक ढाँचा तथा कार्य करने के तरीके कहीं तक उपयुक्त थे। इस दल ने सरकार को यह बताया कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम की बुनियादी त्रुटि यह है कि जनता का इसमें सहयोग नहीं मिला। इस अध्ययन दल की रिपोर्ट में यह कहा गया कि जब तक स्थानीय नेताओं को जिम्मेदारी और अधिकार नहीं सौंपे जाते सविधान के निर्देशक सिद्धान्तों का राजनीतिक और विकास सम्बन्धी लक्ष्य पूरा नहीं हो सकता।⁹⁸

वस्तुतः ग्रामीण विकास की अनिवार्य आवश्यकताओं ने ही वर्तमान रूप में पंचायती राज संस्थाओं की सृष्टि की थी। सामुदायिक विकास कार्यक्रम के समय यह अनुभव किया गया कि लोगों की सहभागिता के बिना ग्रामीण समुदाय का पुर्ननिर्माण सम्भव नहीं है और वह सहभागिता केवल पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम में प्राप्त की जा सकती है।⁹⁹ बलवन्त राय मेहता दल का कहना कि “सामुदायिक विकास तथा राष्ट्रीय विकास सेवा के कार्य का यह सबसे सरल पहलू निश्चय ही, लोक प्रेरणा उत्पन्न करने का प्रयत्न था। इस बात को ध्यान में रखते बलवन्त राय मेहता की सिफारिशों के आधार पर पंचायती राज व्यवस्था को अमली जामा 2 अक्टूबर 1959 (राजस्थान के नागौर राज्य में) को पहनाया गया बलवन्त राय मेहता रिपोर्ट में कहा गया कि “जब हम एक ऐसी प्रतिनिधि एवं लोकतन्त्रीय संस्था का निर्माण नहीं करते जो कि लोगों में इतनी मात्रा में रुचि देखभाल एवं सर्तकता उत्पन्न कर दे और इस सम्बन्ध में आश्वस्त कर दे कि स्थानीय कार्यों पर खर्च किया गया धन क्षेत्र की आवश्यकताओं एवं इच्छाओं के अनुरूप होगा और उन संस्था को पर्याप्त शक्ति एवं समुचित मात्रा में धन सौंपते हैं तब तक हम विकास के क्षेत्र में स्थानीय रुचि उत्पन्न करने तथा

⁹⁸ एस एन मिश्रा, “पंचायती राज प्रशासन का विकेन्द्रीकरण और 64 वा सविधान संशोधन विधेयक रोजगार समाचार 26 जनवरी 1991 पृष्ठ 3

⁹⁹ रिपोर्ट ऑफ टीम फॉर द स्टडी ऑफ कम्युनिटी डवलपमेंट प्रोजेक्ट्स ऐंड नेशनल इक्सटेंशन सर्विज Vol 1 (कमेटी ऑन प्लान प्रोजेक्ट्स, नयी दिल्ली नवम्बर, 1957) पृष्ठ 5

स्थानीय प्रेरणा जगाने में समर्थ नहीं हो सकते।” लोगों में सामान्य प्रेरणा एवं उत्साह उत्पन्न करने का उपाय है सत्ता का विकेन्द्रीकरण करना।¹⁰⁰ यद्यपि पंचायते बहुत पुराने जमाने में भी विद्यमान थीं मगर वर्तमान पंचायती राज संस्थाएँ अधिकार, साधन और जिम्मेदारियों के माने में नयी हैं। जयप्रकाश नारायण ने पंचायती राज को देशी और प्राचीन “सामुदायिक लोक तंत्र” के समान बताया और साथ ही इसे पश्चिम के ‘जनता को हाथ बँटाने का अवसर देने वाले’ लोकतंत्र से भी आधुनिक कहा। वस्तुतः ग्रामीण विकास की अनिवार्य आवश्यकताओं ने ही वर्तमान में पंचायती राज संस्थाओं की सृष्टि की थी

- (1) भारत में स्वस्थ प्रजातांत्रिक परम्पराओं को स्थापित करने के लिए पंचायत व्यवस्था ढोस आधार प्रदान करती है।
- (2) ये संस्थाएँ भारत का भावी नेतृत्व तैयार करती हैं, विधायकों व मंत्रियों को प्राथमिक अनुभव एवं प्रशिक्षण प्रदान करती हैं जिससे वे ग्रामीण भारत की समस्याओं से अवगत हो सकें।
- (3) पंचायती राज संस्थाएँ केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों को स्थानीय समस्याओं के भार से हल्का करती हैं। उनके द्वारा ही शासकीय कार्यों का विकेन्द्रीकरण किया जा सकता है।
- (4) पंचायतों के कार्यकर्ता और पदाधिकारी स्थानीय समाज और राजनीति व्यवस्था के बीच की कड़ी हैं।
- (5) पंचायते प्रजातन्त्र की प्रयोगशाला हैं।¹⁰¹ यह नागरिकों को अपने राजनीतिक अधिकारों के प्रयोग की शिक्षा देती है। साथ ही अन्य नागरिक गुणों का विकास करने में मदद करती हैं

¹⁰⁰ द रिपोर्ट यूज्ड द वर्ड ‘डेसेन्ट्रलाइजेशन’ Mr Nehru rightly calls it an ‘awful name’ It creates many conceptual confusions. The word Decentralisation, democracy rightly used by Paul H. Appleby is preferred by this author. Also refer to Appleby’s ‘Some thoughts on Decentralised Democracy’, IJPA, New Delhi, Oct-Dec 1962, Vol VIII, No. 4, pp 443-55

¹⁰¹ लार्ड ब्राइस उद्धृत के पी. दुबे नवीन भारतीय संविधान और नागरिक जीवन, नई दिल्ली 1988 पृष्ठ 304

(6) हमारी जनता शासन के इन माध्यम से शासन के बहुत करीब पहुँच जाती है जो ग्रामीण उत्थान के लिए परम आवश्यक है।

इस प्रकार लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण और विकास कार्यक्रमों में जनता का सहयोग लेने के ध्येय से पंचायती राज की शुरुआत की कतिपय विशेषताएँ विभिन्न राज्यों में एक सी हैं। एक तो पंचायती राज की तीन सीढ़ियाँ हैं— ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर पर पंचायत समिति और जिला स्तर पर जिला परिषद¹⁰²। दूसरा पंचायती राज प्रणाली में स्थानीय लोगों को काम करने की आजादी है और देख-रेख ऊपर से होता है।

तीसरा सामुदायिक कार्यक्रम की भाँति यह शासकीय ढाँचे का भाग नहीं है। पंचायती राज की संस्थाएँ निर्वाचित होती हैं और इसमें कर्मचारी निर्वाचित जन प्रतिनिधियों के अधीन कार्य करते हैं। चतुर्थ, साधन जुटाने और जन सहयोग संगठित करने का भी इस संस्थाओं को पर्याप्त अधिकार है। पंचम, सभी विकास सम्बन्धी कार्यक्रम व योजनाओं का क्रियान्वयन इन स्तरों/संगठनों के द्वारा किया जाना चाहिए।

षष्ठ, उन स्तरों/संगठनों द्वारा अपने दायित्वों के निर्वाह हेतु उचित वित्तीय साधन सुलभ होने चाहिए। सप्तम, इस व्यवस्था को इस रूप में लागू किया जाना चाहिए कि भविष्य में उत्तरदायित्वों व सत्ता का विकेन्द्रीकरण आसानी से किया जा सके। इस प्रकार देश की जड़ों तक लोकतंत्र को प्रवेश कराया गया। स्थानीय स्वशासन के प्रथम सम्मेलन के उद्घाटन भाषण में कहा था—

“स्थानीय स्वशासन लोकतंत्र की किसी भी व्याख्यान का सच्चा आधार है और होना चाहिए। हमारा कुछ ऐसा स्वभाव पड़ गया है कि हम उच्च स्तर पर लोकतंत्र की बात सोचते हैं, निम्न स्तर पर नहीं। किन्तु

¹⁰² फ़ाडिया बी.एल.— भारत में लोकप्रशासन, साहित्य भवन पब्लिकेशन्स आगरा, 1998 पृष्ठ 525

यदि नीचे से नीव का निर्माण न किया गया तो संभव है कि लोकतंत्र सफल न हो सके”।¹⁰³

नागौर राजस्थान में पंचायती राज व्यवस्था को पंचायती राज के संदर्भ में एक ऐतिहासिक और क्रांतिकारी कदम कहा गया। उसके बाद आंध्रप्रदेश ने 1959 को मद्रास, असम और मैसूर ने 1960 को, उड़ीसा, पंजाब और उत्तरप्रदेश ने 1961 को महाराष्ट्र ने 1962 में गुजरात ने 1963 में और पश्चिम बंगाल ने 1964 में अपने-अपने राज्यों में पंचायती राज अधिनियम पारित कर चुनाव करवाये।¹⁰⁴ संघ शासित क्षेत्रों में द्विस्तरीय प्रणाली है और नौ राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में एकस्तरीय प्रणाली है।¹⁰⁵

दुर्भाग्यवश इन संस्थाओं को उच्च सदनों के लिए निर्वाचित जन प्रतिनिधियों का समर्थन नहीं मिल सका। इस उभरती हुई पंचायती राज व्यवस्था को विधायकों के असहयोग का सामना करना पड़ा। राज्य सरकारों का रुख भी इसके प्रति विशेष सहायक नहीं रहा। उन्होंने भी पंचायती राज व्यवस्था के वृक्ष की जड़ों को खोखला होने से रोकने के उपाय नहीं किये। परिणाम यह हुआ कि इन पंचायती राज संस्थाओं को आर्थिक विकास के कार्यक्रमों को लागू करने के पर्याप्त साधन नहीं मिले और वे बेजान होकर रह गयीं। बाद में धीरे-धीरे पंचायती राज व्यवस्था के अंदर एकरूपता के अभाव के कारण लोगों के उत्साह कम होने लगा। एक लम्बे समय तक पंचायती राज का चुनाव लम्बित पड़ा रहना भी इसके पतन का कारण बना। शुरू के उत्साह के बाद कुछ ही वर्षों में ही पंचायती राज अपना आकर्षण खो बैठा, इनमें सरकारी कर्मचारी को उदासीनता से लेकर विकास प्राथमिकताओं में बदलाव तक के अनेक आयाम शामिल हैं। उदाहरणार्थ पंचायती राज के जरिए समग्र विकास के बजाय हरित क्रांति को महत्व दिया

¹⁰³ माहेश्वरी एसआर, भारत में स्थानीय शासन, आगरा 1997-98 पृष्ठ 22 से उद्धृत।

¹⁰⁴ ओ पी सूद आजादी से 2001 तक पंचायती राज का संघर्ष, कुरुक्षेत्र-जनवरी 2002 पृष्ठ 33

¹⁰⁵ वार्षिक रिपोर्ट, 1988-89, भारत सरकार ग्रामीण विकास विभाग कृषि मंत्रालय पृष्ठ 32

गया और 1965 के बाद से इस व्यवस्था में गिरावट आने लगी।¹⁰⁶ इस प्रणाली में जो ढहराव आया, उसके कारणों के अध्ययन पंचायती राज के संस्थाओं पर नियुक्त भारत सरकार की समिति ने 1968 के अपने प्रतिवेदन में चिन्ता प्रकट करते हुए कहा कि “पंचायती राज संस्थाओं की गतिविधियाँ बहुत अपर्याप्त थी, उनके स्रोतों का आधार कमजोर था, तथा उन पर दिया जाने वाला ध्यान अपेक्षापूर्ण था।”¹⁰⁷

पंचायती राज का अशोक मेहता मॉडल

पंचायती राज में आगे ठहराव को रोकने और इसे असफल होने से बचाने के लिए 1977 में केन्द्र में सत्तारूढ़ जनता पार्टी की सरकार ने अशोक मेहता की अध्यक्षता में एक और समिति का गठन किया। इस समिति ने सरकार के समक्ष 132 सिफारिशें पेश कीं।¹⁰⁸ समिति को सिफारिशों की पीछे मूल भावना यह थी कि सत्ता का विकेन्द्रीकरण कर उसे संस्थागत रूप प्रदान किया जाय। प्रथम, जिला परिषद को मजबूत बनाया जाय तथा ग्राम पंचायत की जगह मण्डल पंचायत की स्थापना की जाये।¹⁰⁹ अर्थात् पंचायती राज संस्थाओं के संगठन के दो स्तर— जिला परिषद तथा मण्डल पंचायत हो। द्वितीय जिले को विकेन्द्रीकरण की धुरी माना जाय तथा जिला परिषद को समस्त विकास कार्यों का केन्द्र—बिन्दु बनाया जाय। जिला परिषद ही जिले का आर्थिक नियोजन करेगी, समस्त विकास कार्यों में सामाजिक स्थिति को ध्यान में रखेगी और नीचे के स्तर का मार्ग निर्देशन करेगी। तृतीय जिला परिषद के बाद मण्डल पंचायतों को संगठन का आधारभूत संगठन बनाया

¹⁰⁶ देवेन्द्र भारद्वाज, “पंचायती राज प्रणाली सुदृढीकरण विकास का एकमात्र विकल्प” योजना जून 2002 पृष्ठ 10

¹⁰⁷ जे सी0 जौहरी और आर आर के पुरवार, भारतीय शासन और राजनीति 1990 पृष्ठ 717 से उद्धृत

¹⁰⁸ कुरुक्षेत्र, जनवरी 2002 पृष्ठ 33

¹⁰⁹ पंचायती राज संस्थाओं पर समिति की रिपोर्ट नयी दिल्ली कृषि तथा सिंचाई मन्त्रालय भारत सरकार 1978 पृष्ठ 178

जाना चाहिए। मण्डल पंचायतो का गठन कई गाँवों से मिलकर होगा। ये मण्डल पंचायते 15,000 से 20,000 की जनसंख्या पर गठित की जायेगी। मण्डल पंचायतो को कार्यक्रम क्रियान्वयन की दृष्टि से धरातलीय संगठन के रूप में विकसित किया जाय।

चतुर्थ पंचायती राज संस्थाएँ समिति प्रणाली के आधार पर अपने कार्यों का सम्पादन करें।

पंचम जिलाधीश सहित जिलास्तर के सभी अधिकारी अन्ततः जिला परिषद के मातहत रखे जायें।

षष्ठ इन संस्थाओं के निर्वाचनों में राजनीतिक दलों को खुले तौर से अपने चुनाव चिन्हों के आधार पर भाग लेने की स्वीकृति दी जाये।

सप्तम न्याय पंचायतो को विकास पंचायतो के साथ नहीं मिलाया जाना चाहिए। यदि न्याय पंचायत की अध्यक्षता योग्य न्यायधीश करें और निर्वाचित न्याय पंचायतो को उनके साथ सम्बद्ध कर दिया जाय तो अधिक अच्छा होगा।

इस प्रकार अशोक मेहता समिति में बलवन्त राय मेहता प्रतिवेदन द्वारा स्थापित पंचायती राज व्यवस्था को पुर्नजागृति करने का प्रयास किया। द्वितीय मेहता ने प्रथम मेहता की बनाई नींव पर अपना भवन बनाया, किन्तु कुछ मामलों में अन्तर है जैसे उन्होंने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिया।¹¹⁰ अस्तु दोनों मेहताओं के प्रतिवेदन हमारे देश के स्थानीय स्वशासन के इतिहास में दो महत्वपूर्ण नींव के पत्थर हैं, यद्यपि दोनों के विश्लेषण व परीक्षण में संरचनात्मक अन्तर है।¹¹¹ ग्राम पंचायतो की समाप्ति तो पंचायती राज की कल्पना की मूल इकाई की ही समाप्ति होगी। समिति के एक सदस्य सिद्ध राज ढड्डा ने इसी ओर संकेत करते हुए लिखा है—

¹¹⁰ एस. आर. माहेश्वरी, "इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन" 1979, पृष्ठ 507

¹¹¹ वही, पृष्ठ 516

“मुझे जिला परिषद और मंडल पंचायतो से आपत्ति नहीं है, किन्तु समिति ने ग्राम सभा की कोई चर्चा नहीं की है, जबकि पंचायती राज सस्थाओं का धरातल तो ग्राम सभा को ही बनाया जाना चाहिए था।”¹¹²

पंचायती राज का पुनर्गठन: 64 वां संविधान संशोधन

1989 में राजीव गान्धी शासन में ग्रामीण स्थानीय शासन के पुनर्निर्माण के सम्बन्ध में किये गये वास्तविक प्रयासों की तुलना में पूर्ववर्ती सभी प्रयत्न कमजोर एवं फीके दिखाई दिये। यह बात अलग है कि यह प्रयत्न कानून नहीं बन सके, क्योंकि राज्य सभा में कांग्रेस आई सरकार बिल को पारित कराने के लिए आवश्यक दो तिहाई बहुमत प्राप्त नहीं कर सकी। 1987-88 में तत्कालीन प्रधानमंत्री ने जिलाधीशों का आमंत्रित कर सम्मेलन आयोजित किया। जिसका विषय था— “अनुक्रियाशील प्रशासन” अर्थात् “वर्तमान पंचायती राज प्रणाली की अपर्याप्तताओं को दूर करना है।”

इस संशोधन विधेयक के द्वारा ग्रामो, मध्यवर्ती क्षेत्रों तथा जिला स्तर पर पंचायती राज की व्यवस्था की गई है। ग्राम पंचायत से सम्बन्धित क्षेत्र जनता के द्वारा निर्वाचित होंगे पंचायत का प्रधान भी निर्वाचित होगा। यदि कहीं समय से पूर्व ही पंचायत भंग हो जाय तो 6 माह के अन्दर नवीन निर्वाचन कराने होंगे।

अनुसूचित जाति एवं जनजाति के लिए आरक्षित कुल पदों में से तीस प्रतिशत महिलाओं के लिए सुरक्षित है। शक्ति एवं अधिकार के हस्तान्तरण के वास्तविक सीमा राज्य विधान मंडल द्वारा निर्धारित की जायेगी। इसके अलावा राज्य विधान मण्डल पंचायतों को विनिर्दिष्ट कर शुल्क, चुगी, फीस लगाने एवं संग्रहित करने के लिए अधिकृत करेगी। सम्बन्धित राज्य सरकार

¹¹² रिपोर्ट ऑफ दि कमेटी आन पंचायती राज इन्स्टीट्यूशन्स, नई दिल्ली, गवर्मेन्ट ऑफ इण्डिया, 1978 पृष्ठ 173-174

राज्य की आकस्मिक निधि से पंचायत को पर्याप्त सहायता एवं अनुदान देगी। पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने एवं उनके वित्तीय आधार में सुधार सम्बन्धी सस्तुतियाँ प्रस्तुत करने हेतु एक वित्त आयोग के गठन का भी प्रावधान है। पंचायतों के लेखों की लेखा-परीक्षा की जाँच भारत के नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के द्वारा की जायेगी। उसकी रिपोर्ट विधान मण्डल के पटल पर रखी जायेगी। भारतीय निर्वाचन आयोग पंचायतों के निर्वाचन सम्पन्न करायेगा।

विधेयक द्वारा पंचायती राज के ढाँचे में परिवर्तन का कोई प्रस्ताव नहीं था गैर कांग्रेस इ. दलों द्वारा शासित राज्य सरकारों तथा विपक्षी दलों के अनेक नेताओं ने उक्त संविधान संशोधन विधेयक की आलोचना करते हुए कहा कि विधेयक के प्रावधान राज्यों की उपेक्षा करेंगे गाँवों पर सीधा केन्द्र का नियन्त्रण स्थापित करने का ढग है जिससे शक्ति के विकेन्द्रीकरण के स्थान पर उसका केन्द्रीकरण होता दिखायी देता है।¹¹³ इसका कारण यह है कि 1985 में विभिन्न राज्यों के निर्वाचनों में सत्तारूढ़ दल को नकारे जाने पर आगामी निर्वाचनों की सम्भावना बहुत कम हो गयी और उसने राजीव गाँधी सरकार को प्रेरित किया कि वे वोटों के लिए राज्य सरकार की उपेक्षा कर सीधे गाँवों से सम्पर्क करें।¹¹⁴

पंचायती राज: उतार-चढ़ाव:

वास्तव में पंचायती राज का इतिहास उत्थान और पतन का इतिहास है।¹¹⁵ मले ही 1959 से 1964 तक के इनके कार्यकाल को उत्थान काल कहा जाय तथा 1965 से 1969 की कार्यावधि को ढहराव काल एवं 1969 से 1983 की कार्यावधि को हासकाल कहा जाता है। वैसे 1977 में अशोक मेहता

¹¹³ फाडिया, बी, एल लोकप्रशासन साहित्य, साहित्य भवन आगरा, 1993 पृष्ठ 712

¹¹⁴ एस आर माहेश्वरी, लोकल गर्वनमेण्ट इन इण्डिया, आगरा 1997-98 पृष्ठ 140

¹¹⁵ अशोक मेहता समिति 1971 उद्धृत सी पी भाम्परी लोक प्रशासन सिद्धान्त तथा व्यवहार मेरठ 1992-93 पृष्ठ 243

समिति रिपोर्ट में इन संस्थाओं को नया रूप देने की कोशिश की गयी, किन्तु उन्हें क्रियान्वित नहीं किया जा सका। वस्तुतः 1983 के बाद पंचायती राज संस्थाओं के जीवन काल में पुनरोदय प्रारम्भ होता है। 1985 में डा जी वी के राव की अध्यक्षता में समिति ने नीति नियोजन और कार्यक्रम क्रियान्वयन के लिए जिले को आधार बनाने और पंचायती राज संस्थाओं में नियमित चुनाव कराने की सिफारिश की। 1987 में पंचायती राज संस्थाओं की समीक्षा और उनमें सुधार के उपायों हेतु सुझाव देने के लिए डॉ लक्ष्मीमल सिन्घवी की अध्यक्षता में नियुक्त समिति ने ग्राम पंचायतों को आत्म निर्भर बनाने के लिए उन्हें अधिक आर्थिक सहायन प्रदान करने की सिफारिश की थी।¹¹⁶ 1989 में राजीव गान्धी सरकार द्वारा वर्तमान पंचायती राज प्रणाली की अपर्याप्तताओं को दूर करने का विधेयक पास भले ही न हो सका परन्तु राजीव गान्धी ने ग्राम-स्वराज लाने का जो पौधा लगाया था वह पूरी तरह से सुरूख न पाया।¹¹⁷

¹¹⁶ फाड़िया बीएल भारत में लोक प्रशासन आगरा 1998 पृष्ठ 525-526

¹¹⁷ ओपी सूद आजादी से 2001 तक पंचायती राज का सफर कुरुक्षेत्र जनवरी 2002 पृष्ठ 34

अध्याय-2

विकास प्रशासन की अवधारणा

अध्याय-2

विकास प्रशासन की अवधारणा

विकास एक बहुआयामी घटनाक्रम है।¹ एक सापेक्ष शब्द है, जो प्रत्येक स्थिति, व्यक्ति समाज तथा संगठन की दृष्टि से अलग-अलग अर्थ रखता है। आर्थिक दृष्टि से विकास का तात्पर्य राष्ट्रीय उत्पादन में वृद्धि है तो सामाजिक दृष्टि से विकास समुदाय के प्रत्येक वर्ग के उत्थान एवं कल्याण का परिचायक भी है।² जो भी हो इतना अवश्य है विकास उच्च से उच्चतर तथा श्रेष्ठ से श्रेष्ठतर दिशा की ओर अग्रसर होने की एक अवधारणा एवं प्रक्रिया है।³ एक शब्द के रूप में विकास से सामाजिक प्रक्रिया के किसी भी पहलू के बेहतर प्रगति या परिवर्तन का बोध होता है। विकास सामान्यतया एक समाज में नियमित सामाजिक परिवर्तन की सहभागी प्रक्रिया है जिसका उद्देश्य बहुमत के लिए सामाजिक परिवेश पर प्रभावी नियंत्रण द्वारा सामाजिक और भौतिक प्रगति जिसमें अधिकाधिक समानता, स्वतंत्रता और अन्य मूल्यगत गुणों का समावेश है, सुनिश्चित करना है। विकास एक अवस्था से दूसरी अवस्था में समाज के गतिशील परिवर्तन के रूप में व्यवहृत है। बजाय एक निश्चित लक्ष्य के विकास एक विशिष्ट दिशा में परिवर्तन की

¹ साहिब सिंह, सर्विंदर सिंह "लोकल एंड डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन," 1992 पृ 6

² सुरेन्द्र कटारिया एवं शशि इंदुलिया, "विकास प्रक्रिया में प्रशासनिक सुधारों का महत्व" योजना सितम्बर 2000 पृ 40.

³ आक्सफोर्ड शब्दकोष, अवस्थी डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन 2001, पृ 2 से उद्धृत

गति है।⁴ साथ ही विकास का आशय परिवर्तन के उस पक्ष से है जो अभीष्ट अथवा नियोजित हो तथा शासकीय कार्यों से निर्देशित हो।⁵ किसी सामाजिक आर्थिक अथवा राजनीतिक व्यवस्था में विकास का मंतव्य सबन्धित आधारभूत ढाँचे में सरचनात्मक परिवर्तन है।⁶ ऐसा भी विचार मिलता है कि विकास को निष्पादन और उत्पादकता अथवा न्याय और समानता के आदर्शों की सहायता से मापा जा सकता है।⁷ ग्रामीण समाज वैज्ञानिकों ने भी महसूस किया कि सामाजिक सांस्कृतिक विकास के बिना आर्थिक विकास अधूरा है। ग्रामीण विकास को समझने के लिये अनेक सूचक हैं। गुणात्मक और विस्तृत साक्षरता, उच्च स्तरीय संचार माध्यम, ग्रामीण क्षेत्र का औद्योगीकरण, प्रतिव्यक्ति आय में वृद्धि, व्यक्तियों के सभी सामाजिक आर्थिक और राजनैतिक प्रक्रियाओं में सलग्नता।⁸

विकास की व्याख्या करते हुए रिग्ज ने इसे विवर्तन के उभरते स्तर द्वारा संभाव्य सामाजिक प्रणालियों की वर्तमान स्वायत्ता, विवेक की प्रक्रिया के रूप में स्वीकार किया है।⁹ विवेक विकल्पों में से चुनाव करने की क्षमता है, जबकि विवर्तन एक सामाजिक प्रणाली में विशिष्टीकरण एवं एकीकरण की मात्रा बनाता है। विवर्तन विकास अथवा विवेक की वृद्धि के लिए आवश्यक और संभवतः पर्याप्त है। विवेक पर आग्रह होने के कारण विकास मानव समाजों की अपने भौतिक, मानवीय और सांस्कृतिक पर्यावरणों को स्थापित

⁴ एडवर्ड वाइडनर, "डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन ए न्यू फोकस फॉर रिसर्च पैन्टल हैडी तथा सिविल स्टोक्स सं. पेपर्स ऑन कम्प्रेटिव पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन" ऐन ऑरबर इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन युनिवर्सिटी ऑफ मिशिगन 1962 पृ. 88

⁵ जॉन मॉन्टगोमरी ए रॉयल इन्किटेशन वेरिएशन्स ऑन थी क्लासिकल थीम्स मान्टगोमरी एवं विलियम सिर्फन स एप्रोचेज टू डेवलपमेंट पालिटिक्स एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड चेन्ज न्यूयार्क मैआहिल 1966 में पृ.259

⁶ पूर्वउद्धृत पृ. 265-66

⁷ रिग्ज "दि आइडिया ऑफ डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन" 1970 पृ.69

⁸ उर्मिला जैन पंचायत में निर्वाचित महिलाएँ और ग्रामीण विकास कुरुक्षेत्र, 2002 अंक 6 पृ. 35

⁹ रिग्ज "दि आइडिया ऑफ डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन" पृ.72

करने की बढी हुयी क्षमता सदृश है।¹⁰ अस्तु एक विकसित तत्र एक अर्धविकसित तत्र की अपेक्षा अपने पर्यावरण को अधिक मात्रा मे परिवर्तित करने मे सक्षम होता है। उत्पादन वृद्धि हेतु ऐसी क्षमता का उपयोग किया जा सकता है।¹¹ कदाचित एक विकसित प्रणाली मे उत्पादन वृद्धि अथवा वर्धन की दर कम भी हो सकती है, यद्यपि अनुभवमूलक स्थितियों में इस प्रकार के उदाहरण किंचित ही मिलते हैं। इस तरह एक तत्र में बिना विवेक का स्तर बढे भी, एक प्राविधिक अन्वेषण विदेशी सहायता, अथवा जलवायु में परिवर्तन जैसे पर्यावरणिक परिवर्तनो से उत्पादन में वृद्धि हो सकती है।¹² अर्थात् कुछ ऐसे उदाहरण भी मिल सकते हैं जिनमे वर्धन बिना विकास के हुआ हो।

एक राष्ट्र विशेष मे विकास के अंतर्गत ऐसे विकास लक्ष्यों यथा साक्षरता का विकास, स्वास्थ्य एव पोषण मे सुधार सीमित परिवार का विचार अथवा उत्पादकता मे वृद्धि की एक सहक्रिया निहित होती है। विशिष्ट विकास समस्याओ की यथार्थ प्रवृत्ति एक देश से दूसरे देश मे भिन्न होती है और यह भिन्नता राष्ट्रो की विशिष्ट आर्थिक, समाजिक, राजनीतिक और सांस्कृतिक लक्षणों और विशेषताओं पर निर्भर होती है।¹³ तृतीय विश्व के प्रत्येक देश मे राष्ट्रीय सरकार की सर्वोपरि प्राथमिकता विकास है। विकास हेतु निर्देशित सामाजिक परिवर्तन के लक्ष्यो के विषय मे बहुधा मतैक्य मिलता है। किन्तु इन लक्ष्यों की प्राप्ति के तरीको के विषय मे सर्वत्र एकमतता नही है। विकास की विचारधारा का मुख्य ध्येय है राष्ट्र निर्माण और सामाजिक परिवर्तन की दिशा में आधुनिकीकरण के कार्यों के प्रति जनमानस को प्रेरित

¹⁰ रिग्ज "दि कॉन्टेक्ट ऑफ डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन रिग्ज" सं दि फंटियर्स ऑफ डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन डरहम डयूक युनिवर्सिटी प्रेस 1970 पृ 74

¹¹ पार्श्वोद्धृत पृ. 75-76

¹² पुर्वोद्धृत पृ.-77

¹³ अरविन्द सिंघल: इवोलुशन ऑफ डेवलपमेंट एण्ड डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन थ्युरी- दि इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन अक्टूबर-दिसम्बर 1989 पृ.84

करना। वस्तुतः प्रगतिशील राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक लक्ष्यों की उपलब्धि हेतु नूतन और सतत परिवर्तनों के साथ तादात्म्य बनाए रखने की प्रणाली की क्षमता में वांछित वृद्धि को अर्जित करने की प्रक्रिया ही विकास है।¹⁴

विकास के सिद्धान्तः—

बुद्धिजीवियों और सरकारी अधिकारियों के बीच इस शताब्दी के पाचवें एवं छठे दशक में विकास के प्रति व्यापक आशावाद का संचार हुआ था।¹⁵ सातवें दशक में इस आशावाद की गति धीमी पड़ गयी और विकास संबंधी कतिपय प्रश्न उठ खड़े हुए। आठवें दशक का मूल बिन्दु विकास सम्बन्धी विविध अवधारणाओं अर्थात् बहुलवाद को महत्ता प्रदान करने की और केंद्रित था।¹⁶ इस सदर्भ में आर्थिक, मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण, निर्भरता, प्रसारि दृष्टिकोण और सामाजिक दृष्टिकोण विशेष महत्व के हैं।¹⁷

आर्थिक अभिगमः—

द्वितीय विश्वयुद्ध के तत्काल बाद तृतीय विश्व के अनेक एशियाई, अफ्रीकी और लातीनी अमरीकी देश पश्चिमी औपनिवेशिक शासन से मुक्त हो गये। इन नवस्वतंत्र देशों ने सामाजिक आर्थिक प्रगति हेतु पश्चिमी औद्योगिक राष्ट्रों के मार्ग का अनुसरण करना आरम्भ किया।¹⁸ इन राष्ट्रों के सम्मुख तात्कालिक परिस्थितियों में बचत और पूँजी निवेश की समस्या प्रमुख थी। एडम स्मिथ, जे.एस. मिल और कार्ल मार्क्स के सिद्धान्तों के अनुसरणकर्ता कुछ अर्थशास्त्रियों ने उन देशों के लिए संतुलित विकास का अनुमोदन किया जबकि कुछ अर्थशास्त्रियों ने अतिसंक्रांत विकास अर्थात्

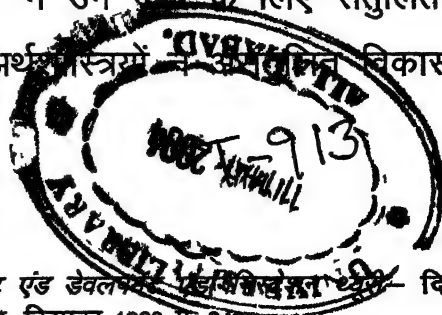
¹⁴ पूर्वोद्धत, पृ 841-42

¹⁵ पूर्वोद्धत

¹⁶ पूर्वोद्धत, पृ 842

¹⁷ पूर्वोद्धत

¹⁸ अरविन्द सिंघल 'इवोलुशन ऑफ डेवलपमेंट एंड डेवलपिंग देशों' दि इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन अक्टूबर-दिसम्बर 1989 पृ 842



एक क्षेत्र विशेष में अधिकतम पूँजी निवेश और अन्य क्षेत्रों में तदनुरूप विकसित होने के लिए छोड़ने की बात का अनुमोदन किया।¹⁹ फलतः अर्थव्यवस्था के ग्रामीण और कृषि क्षेत्रों की कीमत पर औद्योगिक क्षेत्र में पूँजी निवेश पर विशेष बल दिया गया है। आर्थिक प्रगति से तात्पर्य प्रति व्यक्ति वास्तविक आय में वृद्धि से होता है और आर्थिक वृद्धि जनसंख्या और कुल वास्तविक आय दोनों की वृद्धि को बतलाती है।²⁰

एक राष्ट्र के आर्थिक विकास के सामान्यतया पाँच चरण परिलक्षित होते हैं।²¹

- 1— एक परम्परागत समाज, जिसमें जटिल सामाजिक संरचना हो, तकनीकी का निम्न स्तर हो, घातक दृष्टिकोण हों और प्रति व्यक्ति आय भी अल्प हो,
- 2— प्रस्थान या उत्पादन की पूर्वशर्तें उत्पन्न हो जाती हैं क्योंकि परंपरागत समाज आधुनिक वैज्ञानिक ज्ञान और तकनीकी के सम्मुख खुल जाता है स्पष्ट हो जाता है और परंपरागत मूल्यों में ग्रहण होने लगता है,
- 3— उत्पन्न जहाँ सपोषित आर्थिक विकास को गति मिलती है और समाज अपने परंपरागत मूल्यों को नकारता है,
- 4— परिपक्वता की तरफ अभियान या गति, जिसमें समाज का आर्थिक विकास होता है और समाज विशद अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक व्यवस्था से जुड़ता है,
- 5— अधिकाधिक जनसामूहिक उपभोग, विकास का अंतिम चरण जिसमें समाज के अधिकतम लोगों को उच्च जीवन स्तर प्राप्त हो। सकल राष्ट्रीय आय 'जी.एन.पी.' एक राष्ट्र के विकास का मानक है। यद्यपि उक्त आर्थिक उपागम विकास के चरण समझने में तो सहायक है किन्तु इससे उस प्रक्रिया

¹⁹ विल्वर स्काम दि स्टोरी ऑफ़ ह्यूमन कम्युनिकेशन न्यूयार्क एकेडमिक प्रेस 1988

²⁰ प्रीता जोशी, विकास प्रशासन आर.बी.एस.पब्लिकेशन्स, जयपुर 1968 पृष्ठ 37-38

²¹ वाल्ट डबल्यू रोस्तोव दि स्टेजेज ऑफ़ इकोनामिक ग्रोथ, कैम्ब्रिज, कैम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस 1960

का बोध नहीं होता जिससे समाज विकास के एक चरण से दूसरे चरण में प्रवेश करता है।²²

मनोवैज्ञानिक उपागमः—

विकास का मनोवैज्ञानिक उपागम मैक्सवेबर के प्रोटेस्टेंट नैतिकता के उदगम और फलतः पश्चिमी जगत में आधुनिक पूंजीवाद के विकास सम्बन्धी विवेचन में निहित है। आधुनिक यूरोपीय समाज में पूंजीवाद की भावना का विकास प्रोटेस्टेंट धार्मिक मत के प्रभाव में हुआ।²³ व्यक्तिगत व्यक्तित्व के गुणों तथा समाज के सामान्य मनोवैज्ञानिक धारातल का विकास की कड़ी में महत्वपूर्ण योगदान होता है। उपलब्धि की आवश्यकता से कोई व्यक्ति चुनौती स्वीकारने, खतरा उठाने और बाधाओं पर विजय पाने के लिए प्रेरित होता है।²⁴ विकसित करने हेतु शैक्षिक सुधार, जनसंचार के माध्यमों में विस्तार, शहरीकरण और राष्ट्रीयता की भावना के विकास की जरूरत है। व्यक्ति के व्यक्तित्व सम्बन्धी गुणों पर पड़ने वाले सामाजिक संरचना और सामाजिक संस्थाओं के प्रभाव के संदर्भ में भी विकास की व्याख्या होती है।²⁵ मानव व्यवहार में परिवर्तन—

- 1— आर्थिक विकास के प्रतिकूल व्यवहार को प्रतिबन्धित करके,
- 2— बचत और निवेश जैसे आर्थिक लाभ के व्यवहार को पुरस्कृत करके, किया जा सकता है।

यह भी विचारणीय है कि—

²² एडवर्ड जी. टाकवेल एण्ड कैरेन एत्री लेडलॉ थर्ड वर्ल्ड डेवलपमेंट: प्राक्लेम्स एण्ड प्रास्पेक्ट्स, शिकागो नेल्सन हॉल, 1981

²³ मैक्स वेबर, दि प्रोटेस्टेंट एथिक एण्ड दि स्पिरिट ऑफ कैपिटलिज्म, न्यूयार्क चार्ल्स ब्राइवर्स सन्स, 1930

²⁴ डेविड सी. मैक्सीलैण्ड, दि ऐवीविंग सोसायटी, प्रिंस्टन, न्यू जर्सी वॉन नास्टेण्ड, 1961 एव डेविड सी मैक्कलोलैण्ड, ए साइकोलॉजिकल पाथ टू रैपिड एकोनॉमिक डेवलपमेंट, मवाजो, वाल्यूम 4, 1968 पृ 9-15

²⁵ जे.एच. कविल, सोसायटी एण्ड एकोनामिक ग्रोथ, लंदन ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस 1970

1— एक समाज में विशेष प्रकार के व्यक्तित्व की उपस्थिति से विकास सम्बन्धित होता है,

2— आर्थिक विकास आधुनिक मनुष्य के आविर्भाव पर निर्भर होता है।²⁶ आधुनिक व्यक्तित्व के गुणों का विकास आधुनिक संस्थाओं यथा, विद्यालयों, जन संचार माध्यम और उद्योगों द्वारा होता है। मानव व्यक्तिगत में परिवर्तन समाजीकरण प्रक्रिया द्वारा और विशेषतया सामाजिक संस्थाओं के साथ पारस्परिक व्यवहार के द्वारा होता है।

ऐसा प्रतीत होता है। कि आरम्भिक आर्थिक और मनोवैज्ञानिक सिद्धान्तकारों की दृष्टि में तृतीय विश्व के देशों के पिछड़ेपन का कारण वे स्वयं हैं। इन लोगों ने बाह्य तत्वों पर भी विशेष ध्यान नहीं दिया जिनके कारण भी तृतीय विश्व के देशों के विकास में बाधा पड़ी है।²⁷

निर्भरता सिद्धान्तः

इस सिद्धान्त के अन्तर्गत तृतीय विश्व के देशों में विकास की कमी के संदर्भ में बाह्य तत्वों पर विचार किया गया है। इस सिद्धान्त की लोकप्रियता छठे दशक में लातीनी अमरीकी विद्वानों के कारण हुई। इसके प्रमुख विचारक आन्द्रे गुन्दर फ्रेन्क आर्थिक और मनोवैज्ञानिक सिद्धान्त के प्रखर आलोचक थे। इस सिद्धान्त के अन्तर्गत यह मान्यता विकसित हुई कि उपनिवेशवाद और पश्चिमी पूँजीवाद ही तृतीय विश्व के देशों में अल्पविकास की प्रवृत्ति के प्रमुख उत्तरदायी कारण हैं।²⁸ पश्चिमी औद्योगिक देशों का विकास मुख्यतः एशियाई अफ्रीकी और लातीनी अमरीकी उपनिवेशों के मानव और प्राकृतिक ससाधनों के शोषण तथा उन्हें औपनिवेशिक देशों के ऊपर आर्थिक रूप से निर्भर बनाने से हुआ है।²⁹ नवउपनिवेशवाद की निरन्तरता का प्रमुख कारण,

²⁶ ए इक्विल्स एण्ड डीएच स्मिथ बिकमिंग माडर्न, केम्ब्रिज, एमए हारवर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस 1974

²⁷ पूर्वोक्त

²⁸ ए.जी फ्रेन्क, लैटिन अमेरिका: अण्डर डेवलपमेंट आर रिवोल्यूशन, न्यूयार्क, मन्थली रिव्यू प्रेस 1969

²⁹ ए.जी फ्रेन्क, पार्श्वोद्धृत—

अब भी पश्चिमी औद्योगिक राष्ट्रों द्वारा अपने पूर्व उपनिवेशों में राजनीतिक और आर्थिक प्रभुत्व बनाये रखना है।

प्रसारी उपागम या प्रसरण सिद्धान्तः

इस पद्धति के द्वारा विकास को एक नूतन आयाम देने का प्रयास किया गया है। प्रसरण वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा एक सामाजिक प्रणाली में नूतनता का संचार कुछ निश्चित उपक्रमों द्वारा किया जाता है। एक अन्य मान्यता के अनुसार प्रसारण वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा तृतीय विश्व का कोई देश, पूँजी तकनीकी और सामाजिक संरचना पश्चिमी औद्योगिक राष्ट्रों से अर्जित करता है।³⁰ तृतीय विश्व के देशों का विकास उसी सीमा तक संभव है। जहाँ तक वे विकास कार्यक्रमों के लिए पश्चिमी आधुनिक राष्ट्रों से पूँजी [ऋण एवं अनुदान के रूप में] प्राप्त करते हैं, कृषि और औद्योगिक उत्पादन के आधुनिक पद्धतियों को अंगीकार करते और पश्चिमी औद्योगिक राष्ट्रों द्वारा प्रदर्शित मूल्यों, दृष्टिकोणों और व्यवहारिक पद्धतियों को अंगीकार करते हैं।

विकास के प्रारम्भिक सिद्धान्तकारों ने इसे [विकास को] उस प्रक्रिया के रूप में देखा जिससे तृतीय विश्व का एक परम्परागत समाज आधुनिक पश्चिमी समाज के रूप में बदल सके। उसी दृष्टि में निर्धनता विकासहीनता के तुल्य है। सकल राष्ट्रीय आय में वृद्धि औद्योगिकरण से ही संभव है।³¹ तृतीय विश्व के देशों के विकास के लिए आवश्यक है कि ये विकास के पश्चिमी मॉडल का अनुकरण करें। पाश्चात्य विद्वानों द्वारा प्रस्तुत विकास की यह विधा निश्चय ही विशिष्ट वर्गीय है।³²

³⁰ आर. एस. एदारी, सोशल चेंज, न्यूयार्क, डबल्यू सी ब्राउन, 1976

³¹ एवरेट एम रोजर्स, कम्यूनिकेशन एण्ड डेवलपमेण्ट: दि पासिंग ऑफ दि डामिनेन्ट पैराडिगम

³² पार्श्वोद्धृत

समसामयिक उपागमः

इस शताब्दी के सातवे और आठवे दशक में विकास की समस्या पर विभिन्न तरीकों से नये क्रम में विचार किया। सकल राष्ट्रीय आय की तुलना में मूलभूत मानवीय आवश्यकताओं की पूर्ति सामाजिक आर्थिक लाभों का उचित वितरण और जन शक्तिकरण को विकास लक्षणों के रूप में देखा जाने लगा। तृतीय विश्व के देशों में संस्कृति की महत्ता और विकास के सदर्भ में आधारित दृष्टिकोण को मान्यता दी जाने लगी।³³

इस तरह स्पष्ट है कि विकास के किसी व्यापक सिद्धान्त का अभी तक प्रणयन नहीं हुआ है। विकास की समसामयिक सैद्धान्तिक पद्धतियों में प्रमुख हैं—

- 1— बहुलवादी जो विकास के कई माध्यमों को मान्यता देती है और
- 2— सांस्कृतिक अवधारणाएँ। विकास के लाभों का उचित वितरण, सार्वजनिक सहभागिता, आत्मनिर्भरता, जनसंख्या वृद्धि पर नियंत्रण और विकास की आधुनिक तकनीकों के समावेश के माध्यम से ही सम्यक रूप से विकास सुनिश्चित किया जा सकता है।³⁴

विकास प्रशासन

अकादमिक प्रबन्ध के रूप में विकास प्रशासन का विकास पश्चिमी औद्योगिक देशों द्वारा तृतीय विश्व के देशों के विकास हेतु आरम्भ किये गये अनुदान कार्यक्रमों के साथ हुआ जिसके अन्तर्गत सरकार एवं जन प्रयोजित संस्थाओं को सामाजिक परिवर्तन के वाहक के रूप में देखा जाता है। फिर

³³ जान एच बाडले, एन्थ्रोपोलोजी एण्ड कन्टेम्पोरेरी ह्यूमन प्रॉब्लेम्स, पालो आल्टो, सीए मेफील्ड पब्लिशिंग कम्पनी। द्वितीय संस्करण। 1983

³⁴ पार्श्वोद्धृत

भी विकास प्रशासन का प्रत्यय विकासशील देशों के प्रशासनिक समस्याओं के विश्लेषण तक ही सीमित नहीं है। विश्व के समस्त देश परिवर्तन की चुनौती का सामना कर रहे हैं इसलिए विकास एक सार्वभौम प्रासंगिकता का प्रत्यय है। प्रशासनिक सिद्धान्तों की परिपूर्णता के सदर्भ में सर्वप्रथम वीडनर ने विकास प्रशासन के प्रत्यय को प्रस्तुत किया था जिस पर, कालान्तर में बल रिग्स जैसे विद्वानों ने दिया। विकास प्रशासन के सम्प्रत्यय की रचना का उद्देश्य यह अध्ययन करना है कि लोक प्रशासन सामाजिक लक्ष्यों की उपलब्धि हेतु विभिन्न पारिस्थितिकीय विन्यासों में किस प्रकार कार्य करता है और परिवर्तित भी होता है।³⁵ विकास प्रशासन लक्ष्योन्मुख (Goal Oriented) तथा क्रियोन्मुख (Action Oriented) प्रशासनिक व्यवस्थाओं से सम्बन्धित है। यह सामाजिक प्रशासनिक परिवर्तन के कतिपय मूल पक्षों पर आवश्यक प्रकाश डालता है। विकास प्रशासन का अभिप्राय प्राधिकृत रूप से निर्धारित किये गये प्रगतिशील राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु एक संगठन का निर्देशन करने से है।³⁶ पाई पन्नदीकर एव क्षीरसागर ने विकास में प्रशासनिक व्यवहार के अपने अध्ययन में विकास प्रशासन को चार व्यावहारिक पूर्वाकाक्षाओं (1) परिवर्तन अभिमुख (2) परिणाम अभिमुख (3) जन सहभागिता (4) कार्य के प्रति प्रतिबद्धता अभिमुख वाला बताया है।³⁷ पाई पन्नदीकर ने सास्थानिकपहलू पर अधिक बल देते हुए कहा है, " विकास प्रशासन उस संरचना, संगठन तथा संगठनात्मक व्यवहार से सम्बन्धित है जो सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक परिवर्तन की उन योजनाओं तथा कार्यक्रमों को पूरा करने के लिये है जिन्हें सरकार ने

³⁵ रिग्स, दि कान्टेक्स ऑफ डेवलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन, पृ 88-89

³⁶ वीडनर, डेवलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन ए न्यू फोकस फार रिसर्च, हैडी तथा स्टोक्स संपादित पेपर्स में पृ 98

³⁷ पन्नदीकर एव क्षीरसागर, *Bureaucratic Adaptation to Development Administration* in SK Sharma (ed) *Dynamic of Development*, Vol 1, Concept Publishers, Delhi, 1978.

पूरा करना अस्वीकार किया है।³⁸ विशेष रूप से विकास प्रशासन लोक प्रशासन का वह पहलू है जो कि सरकारी प्रभाव के माध्यम से प्रगतिशील राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक लक्ष्यों में परिवर्तन पर जोर देता है।³⁹ इस शताब्दी के पॉचवे और छठे दशक में विकास प्रशासन विकास के आरम्भिक सैद्धान्तिक दृष्टिकोणों से प्रभावित था। प्रशासकों का यह विश्वास था कि,

1- विकास वांछनीय है,

2- विकास नियोजित निर्देशित और लोक अभिकरणों द्वारा नियंत्रित होना चाहिए, 3- गरीबी का उन्मूलन- सार्वजनिक सेवाओं और वस्तुओं की गुणवत्ता तथा मात्रा में सुधार से हो सकता है और विकास की बाधाओं पर विजय पाना संभव है।⁴⁰ विकास को आरम्भ में केवल आर्थिक विकास के रूप में ही देखा गया था। वर्तमान समय में विकास प्रशासन के अन्तर्गत मुख्य ध्यान देशज विकास तथा जनता की मूलभूत आवश्यकताओं की पूर्ति पर दिया जाता है।⁴¹ विकास प्रशासन के विचार के दो महत्वपूर्ण आयाम हैं- प्रथम यह उस प्रक्रिया से सम्बद्ध है जिसके द्वारा लोक प्रशासनिक प्रणाली समाज में सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक परिवर्तन को निर्देशित करती है। और द्वितीयत यह प्रशासनिक प्रणाली में होने वाले परिवर्तन की गति का अध्ययन करती है, अर्थात् उस प्रक्रिया का, जिसके माध्यम से यह पर्यावरण में आने वाली परिवर्तन की चुनौतियों का सामना कर सके तथा पर्यावरण में

³⁸ पाइ पनन्दीकर, *Development Administration An Approach* IJPA, vol 10 no 11, Jan-Mar 1964, pp 35-36

³⁹ O P Dwivedi and R B Jain, *India's Administrative State* (New Delhi, 1985), p 214

⁴⁰ फ्रेडरिक्स *पर्सपेक्टिव्स ऑन सोशल चेंज*, इन चुगरो। संपादित। सोशल चेंज एण्ड एडमिनिस्ट्रिटिव रिफॉर्म टूवर्ड्स दि ईयर 2000, सिओल, ईसटर्न रीजन आर्गनाइजेशन फॉर पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, 1985

⁴¹ अरविन्द सिंघल और एवरेट एम रोजर्स *कम्युनिकेशन एण्ड डेवलपमेंट टूडे* पेपर प्रेजेंटेटेड एट ईस्ट- वेस्ट सेंटर होनोलूलु जुलाई 1987 पृष्ठ 46

वान्छनीय परिवर्तन निर्देशित कर सके।⁴² पहला दौर विकास के प्रशासन को सदर्थित करता है जबकि दूसरा प्रशासनिक विकास के साथ सम्बन्धित है। विकास प्रशासन का विचार प्रशासनिक प्रणाली और उसके पर्यावरण के मध्य परस्पर क्रिया पर बल देते हुए सामाजिक प्रशासनिक परिवर्तन के साथ सम्बद्ध है अतः यह विचार इस परिप्रेक्ष्य में मूलतः पारिस्थितिक है। अस्तु विकास प्रशासन के अध्ययन में पारिस्थितिकीय तत्वों को अधिक सुदृढ़ किये जाने की आवश्यकता है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन में सिद्धान्त निर्माण का अधिकांश कार्य विकास से सम्बद्ध है जबकि विकास प्रशासन का अध्ययन सिद्धान्त निर्माण से जुड़ा है।⁴³ तुलनात्मक लोक प्रशासन का क्षेत्र मुख्य रूप से विकास की विभिन्न स्थितियों में कार्यरत राष्ट्रों की प्रशासनिक प्रणालियों की तुलना से सम्बन्धित है। इसके केन्द्रीय चिन्तन का विषय होने से विकास प्रशासन का अध्ययन तुलनात्मक लोक प्रशासन के विद्यमान प्रायः सभी अभिगमों का मिलन बिन्दु हो सकता है। विकास प्रशासन के विचार की व्यापकता के कारण अब इसे विकासमान देशों का केन्द्रण तक ही सीमित नहीं रखा जाता इसलिए अब यह मान्यता विकसित हो चुकी है कि विकास प्रशासन तुलनात्मक लोक प्रशासन की कतिपय शाखाओं तथा नवीन लोक प्रशासन का मिलन बिन्दु भी हो सकता है।

विकास प्रशासन एवं प्रशासनिक विकास:

प्रायः दो परस्पर सम्बद्ध अर्थों में विकास प्रशासन शब्द का प्रयोग होता है प्रथमतः यह विकास कार्यक्रमों के प्रशासन तथा बड़े पैमाने के संगठनों विशेषतया सरकारी संगठनों द्वारा प्रयोग की गई रीतियों एवं उनके

⁴² अरविन्द सिंघल और एवरेट एम. रोजर्स पूर्वोद्धृत, पृष्ठ 848

⁴³ निमरोद प्रतिमानोशरफेली, कम्परेटिव पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड ओवर व्यूरफेनी सपादित रीडिंग्स इन कम्परेटिव पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन पोस्ट एलिन एण्ड बेक्न, 1967 पृष्ठ 5

वैकासिक लक्ष्यो को पूरा करने के लिए रचित नीतियो और योजनाओ के क्रियान्वयन को उल्लेख करता है, और द्वितीयत इसमे प्रशासनिक क्षमताओ को सुदृढ करने का भाव सम्मिलित रहता है। ये दोनो पक्ष विकास प्रशासन और प्रशासन का विकास, विकास प्रशासन की अधिकाश परिभाषाओ मे सयुक्त है।⁴⁴ इस तरह विकास का प्रशासन और प्रशासन का विकास प्रशासन की अधिकाश परिभाषाओ मे सयुक्त है। जे एन खोसला का मत है कि प्रशासनिक विकास मे नौकरशाही की नीतियो कार्यक्रमो कार्यविधियो, कार्य पद्धतियो सगठनात्मक संरचनाओ भर्ती, प्रतिमानो, विभिन्न प्रकार के सेविवर्ग तथा प्रशासन के ग्राहको के साथ मे सम्बन्ध प्रतिमानो की सख्या एव विशेषता मे मात्रात्मक एव गुणात्मक दोनो प्रकार के परिवर्तनो को सम्मिलित किया जाता है।⁴⁵ जब कि टी. एन चतुर्वेदी के अनुसार "प्रशासनिक विकास का अभिप्राय है प्रशासन को उत्तरोत्तर सुचारु और क्रियाशील बनाना, तथा प्रशासनिक दक्षता और क्षमताओ को उत्तरोत्तर विकसित करना। इस के विचार मे यह भाव अतर्निहित है कि प्रशासन के परम्परागत रूप मे जो कमिया हो अथवा रिक्तता है उसे दूर करके प्रशासन को नवीन परिवर्तित तथा विकासशील परिस्थियो के अनुरूप बनाना।⁴⁶ विकास प्रशासन की अधिकाश परिभाषाओ का मुख्य बल एक कार्यान्मुख एव लक्ष्योन्मुख प्रशासनिक प्रणाली पर रहा है। विकास का प्रशासन और प्रशासन का विकास कार्यात्मक रूप से एक दूसरे से सम्बद्ध है। रिग्स की मान्यता है कि विकास प्रशासन के इन दोनो पक्षो की परस्पर सम्बद्धता मे अण्डे और मुर्गो के समान कार्य कारण भाव है। सामान्य रूप से प्रशासन मे महत्वपूर्ण परिवर्तन पर्यावरण मे परिवर्तन के बिना नही लाये जा सकते है। और पर्यावरण स्वयं तब तक परिवर्तित नही हो सकता जब तक कि विकास

⁴⁴ रमेश अरोरा, तुलनात्मक लोक प्रशासन, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर, पृ० 125

⁴⁵ जे एन खोसला, डेवलपमेन्ट ऐडमिनिस्ट्रेशन्स, IJPA, नयी दिल्ली, पार्ट 13.2.1967 पृ० 20-21

⁴⁶ चतुर्वेदी टी एन तुलनात्मक लोकप्रशासन, रिसर्च पब्लिकेशन्स जयपुर 1996 पृ 106

कार्यक्रमों के प्रशासन को सुदृढ़ नहीं किया जाता।⁴⁷ इस प्रकार विकास के अध्ययन में सरकार की क्षमता एक महत्वपूर्ण परिवर्ती है। विकास सम्बन्धी लक्ष्यों को दक्षतापूर्ण ढंग से उपलब्ध करने के लिए प्रशासनिक क्षमता वृद्धि योजनाबद्ध विकास के विचार से सम्बद्ध है, जो निर्धारित कालावधि के अन्तर्गत न्यूनतम लागत से निश्चित लक्ष्यों को प्राप्त करने के कार्यक्रम से सम्बन्धित है। आज विकास प्रशासन, नियोजन, नीति कार्यक्रमों और प्रायोजनाओं के सूत्रण और उनके कार्यान्वयन के निकट रूप से सम्बन्धित है। इसी कारण विकास प्रशासन को योजनाबद्ध परिवर्तन के प्रशासन के रूप में देखा जाता है।⁴⁸ एक योजना अन्य विवेकपूर्ण प्रक्रियाओं की भाँति अभीष्ट दोनों प्रकार के परिणाम प्रदान कर सकती है।

विकासशील देशों के प्रशासनिक विकास में ऐतिहासिक वैचारिकीकरण, सगठनात्मक, सेवीवर्ग, भर्ती भ्रष्टाचार तथा प्रक्रियात्मक और परिचालन व्यवहारात्मक सम्बद्ध समस्याएँ भी सम्मिलित हैं।⁴⁹ ऐसा हो सकता है कि विकास कार्य के लिए निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया जा रहा हो अथवा भविष्य में उनके प्राप्त होने की संभावना भी न हो अथवा प्रायः यह हो सकता है कि ये लक्ष्य केवल प्रत्याशित लक्ष्य ही हो जो किन्हीं अन्य स्थितियों के अध्ययन पर आधारित हो जैसे कि जब एक विकासशील राष्ट्र विकसित राष्ट्रों के नकल का प्रयास करता है। विकास जटिल वैकासिक परिवर्तन की स्थितियों में तो यह और भी कठिन हो सकता है। औपचारिक अथवा अनौपचारिक व्यक्ति अथवा अव्यक्त, अभिप्रेत अथवा अनभिप्रेत, नियोजित

⁴⁷ रिस्, दि आइडिया ऑफ डेवलपमेण्ट एडमिनिस्ट्रेशन पृ 32-33

⁴⁸ वीए पाई पनदीकर, डेवलपमेण्ट एडमिनिस्ट्रेशन एन एप्रोच, इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, खण्ड-10, 1964 पृ 35

अथवा अनियोजित ये कुछ ऐसे आयाम हैं जिनको लक्ष्य प्रतिमानों के विश्लेषण में ध्यान में रखना आवश्यक है।⁵⁰

वैकासिक तथा वैकासिकेत्तर द्विविभाजन:

सामान्य रूप से विकास प्रशासन और पारम्परिक लोक प्रशासन में यह समानता है कि दोनों ही इस बात से सम्बद्ध हैं कि किस प्रकार नियमों नीतियों और मानकों का शासकीय संगठनों द्वारा क्रियान्वयन किया जाता है। यह भी मान्यता है कि वैकासिक प्रशासनिक प्रणाली वैकासिकेत्तर गैर वैकासिक प्रशासनिक प्रणाली से लक्ष्य, क्षेत्र, जटिलता और अपने कार्यों में नवपरिवर्तन की मात्रा के सदर्भ में भिन्नता रखती है। यह माना जा सकता है कि विभिन्न परिस्थितिकीय विन्यासों में प्रशासनिक विभागों के विभिन्न मिश्रण वैकासिक कहे जायेंगे।⁵¹

विकास की प्रक्रिया किसी देश के राजनीतिक स्वतंत्रता प्राप्त करने के पश्चात् ही होती है, ऐसी धारणा विकासशील समाजों में प्रचलित है। इस प्रकार सामान्य रूप से औपनिवेशिक और अनौपनिवेशिक प्रशासन तंत्रों के मध्य भेद किया जाता है। अधिकांश उदीयमान राष्ट्रों में परिस्थितिवश सामाजिक व्यवस्था के अनुरक्षण को शीर्ष प्राथमिकता दी जाती है जबकि विकास के प्रयत्नों पर विविध समस्याओं के कारण कम ध्यान दिया जाता है। एक प्रशासनिक प्रणाली के अन्तर्गत ही प्रायः कुछ संगठनों को नहीं। वस्तुतः कतिपय संरचनाएँ यथा— विकास नियोजन की इकाईयाँ और विकास बैंक— ऐसी हो सकती हैं जो अपनी परिभाषा के अनुसार ही विशेष रूप से विकास कार्यक्रमों से सम्बन्धित दिखाई देती हैं तथापि वैकासिकेत्तर अभिकरण भी

⁵⁰ एल सलीम, फेजल एस ए "द इकालौजिकल डायमैशन्स ऑफ डेवलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन नयी दिल्ली एसोसिएटेड पब्लिशिंग हाउस 1977 पृष्ठ 190-95

⁵¹ डब्ल्यू. बुड, डेवलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन ऑन ऑब्जेक्शन, इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, खण्ड 13 1967 पृष्ठ 702

होते हैं। जब वैकासिक और वैकासिकेत्तर के मध्य स्पष्ट भेद प्रदर्शित किया जाता है और कुछ ही प्रशासनिक अधिकारियों को वैकासिक अधिकारी माना जाता है तो यह भय रहता है कि अन्य (वैकासिकेत्तर) अधिकारियों का मनोबल गिर सकता है। और इस प्रकार का द्विविभाजन करने का परिणाम यह भी हो सकता है कि विकास के लिए नये सस्थानों पर बल दिया जाय तथा पूर्व विद्यमान सस्थाओं के परिवर्तन पर कम ध्यान दिया जाय।⁵² इस सदर्भ में यह भी स्वीकार किया जाना चाहिए कि कराधान और कानून तथा व्यवस्था के सस्थानों की सफलता वैकासिक सगठनों और उनके क्रिया-कलाप की सफलता के लिए आधारभूत है।

वैकासिक एवं वैकासिकेत्तर प्रक्रियाओं के बीच द्विविभाजन में एक अन्य योगदान घटक यह विचार है कि विकास प्रशासन पूर्ण रूप से विकास मान देशों के प्रशासन से सम्बद्ध है। यद्यपि यह विचार-विकास प्रशासन की धारणा की उपयोगिता को केवल कम ही करता है। इस समय विकसित देशों की सामाजिक प्रणालियाँ भी मूलभूत परिवर्तन के दौर से गुजर रही हैं ऐसे में विकासमान और विकसित समाजों में प्रशासन की प्रकृति के मध्य द्विविभाजन स्पष्ट नहीं हो सकता, यद्यपि यह स्वीकार करना पूर्णतया उचित है कि उदीयमान राष्ट्र त्वरित सामाजिक परिवर्तन की आपेक्षिक रूप से अधिक बड़ी चुनौतियों का सामना कर रहे हैं। विकास प्रशासन अपनी प्रकृति से ही नवपरिवर्तनकारी है।⁵³ समाज को आधुनिकीकरण की ओर अग्रसर करने हेतु निर्देशन देने, एवं राष्ट्र-निर्माण तथा सामाजिक एवं आर्थिक प्रगति की प्रक्रियाओं के योगदान दे सकने के लिए प्रशासनिक तंत्र की क्षमता वृद्धि की समस्या वास्तविक रूप से प्रशासन में नवपरिवर्तन की शक्तियों की सृष्टि

⁵² डब्लू बुड , पुर्वोद्धत, पृ 702-713

⁵³ सैम्यूल कार्ड्स ए सिस्टम एप्रोच टू डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन रिग्स संपादित फटियर्स पृ 120

करने की समस्या ही है।⁵⁴ एक प्रशासनिक इकाई को जिसका ध्येय वैकासिक लक्ष्यो को प्राप्त करना है, सम्भवत नैत्यक रूटीन प्रशासनिक क्रिया-कलापो मे व्यस्त इकाइयो की अपेक्षा नवपरिवर्तन तथा सृजनात्मकता की आवश्यकता अधिक है। किन्तु फिर भी एक पर्यावरणिक सन्दर्भ मे जो नैत्यक है यह दूसरे सन्दर्भ मे वैकासिक हो सकता है। अत यह स्पष्ट हो जाना चाहिए कि वैकासिक और वैकासिकेत्तर प्रशासनो के मध्य विकासशील राष्ट्रों की प्रशासनिक प्रणालियों विकास प्रशासन की गत्यात्मक प्रक्रिया में सलग्न समझी जाती है।

विकास प्रशासन में अनुभव मूलक और आदर्शमूलक घटक :-

विकास प्रशासन के अन्तर्गत "आदर्शक" [नॉरमेटिव] और अनुभव मूलक प्रश्न परस्पर आधारित है। विकास प्रशासन मूल्यों का चुनाव करने की प्रक्रिया का और उन तरीको का जिनसे यह मूल्य विभिन्न पारिस्थितिक विन्यासो मे प्रशासन को प्रभावित करते हैं, का अध्ययन करता है। इसके अतिरिक्त विकास प्रशासन का विचार प्रशासनिक साधनो को प्रशासनिक लक्ष्यो के साथ सम्बद्ध करने मे सहायक है और इस प्रकार विभिन्न सांस्कृतिक संदर्भों मे वैकासिक लक्ष्यो की उपलब्धि के लिये उपयुक्त साधनो के चुनाव की प्रक्रिया मे भी सहायता प्रशासन के व्यवसायज्ञो को उन स्थितियों की समीक्षा करने मे जो इन विभिन्न विन्यासो मे विकास की गति को अधिकतम करती है, सहायक होसकता है।

विकास प्रशासन में समसामयिक सैद्धान्तिकरण :-

समय के साथ-साथ विकास की नूतन अवधारणाओं से साम्य रखने के लिये विकास प्रशासन के केंद्र बिंदुओ मे परिवर्तन होता रहा है। एक

⁵⁴ वीडनर डेवलपमेण्ट एण्ड इन्नोवेशनल रोल्स बाइडनर एशिया पृ 421

समय विदेशी अनुदान से सम्बन्धित विकास प्रशासन में आज एक राष्ट्र के व्यापक राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक लक्ष्यों के प्राप्ति हेतु नियोजित परिवर्तन पर अधिक बल दिया जाने लगा है।⁵⁵ अशासकीय गैर ब्यूरोक्रेटिक, धार्मिक सांस्कृतिक स्वेच्छिक और सामुदायिक सगठनों की विकास परियोजनाओं में भागीदारी बढ़ने लगी है। वर्तमान सन्दर्भों में विकास की स्थानीय विकेन्द्रित और सहभागी घटकों को प्रोत्साहन मिल रहा है।

ब्लू प्रिन्ट (रूपरेखा) अभिगम और ज्ञान प्रक्रिया अभिगम

उक्त परिवर्तन विकास प्रशासन के सिद्धान्त में एक समसामायिक लहर है। ब्लू प्रिन्ट अभिगम में विकास कार्यक्रमों को लागू करने हेतु अग्रिम रूप से विशिष्ट कार्ययोजना का निर्धारण निहित है।⁵⁶ अपने सम्भावित और अन्तर्गत लाभों सहित यह अभिगम अलचर(दृढ़) और परिवर्तनशील पर्यावरण या पारिस्थितिकीय आवश्यकताओं की पूर्ति के प्रति अक्षम है। इसके विपरीत जानकारी प्रक्रिया अभिगम सामाजिक परिवर्तन की अपेक्षाकृत खुली रणनीति है। इस अभिगम में वह प्रक्रिया निहित है, जिसके द्वारा उपलब्ध स्थानीय परिस्थितियों में विकास प्रशासन अपने को परिवर्तनशील परिस्थितियों के अनुकूल ढालते हुए अपेक्षित सुधार कर सकता है। पारस्परिक जानकारी प्रक्रिया द्वारा सामान्य जन एवं प्रशासक संयुक्त रूप से समस्याओं का निदान करते हुए समाधान लागू करते हैं।⁵⁷ रूपरेखा अभिगम में जनता के लिये अग्रिम योजना पर बल दिया जाता है जबकि जानकारी प्रक्रिया अभिगम में जनता के साथ नियोजन पर बल दिया जाता है।

⁵⁵ वेस्ले ब्रुजर एण्ड कैडेन, "रिफॉर्मिंग इन्स्टीट्यूशनाल ब्यूरोक्रेसीज" इन्टरनेशनल रिव्यू ऑफ एडमिनिस्ट्रेटिव द साइंसेज वॉल्यूम 1978 पृ 355-365

⁵⁶ डेविड सी कार्टेन, *रूरल डेवलपमेंट प्रोग्रेसिंग दि लर्निंग प्रोसेस एप्रोच* इन डेविड सी कार्टेन एण्ड रूडी क्लॉस स. पिपुल सेन्टर्ड डेवलपमेंट: काईनव्यूशनस ट्वर्ड थ्यूरी एण्ड फेनिग फेमवर्क्स, हार्टफोर्ड, सी टी कुमारियेन प्रेस 1984

⁵⁷ एडगर एस० डनन, दि नेचर ऑफ सोशल लर्निंग, इन डेविड सी कार्टेन एण्ड रूडी क्लास (सम्पा) पूर्वउद्धृत

उत्पादन केन्द्रित अभिगम और जन-केन्द्रित अभिगम :

विकास प्रशासन के सैद्धांतिकरण के सदर्थ के अन्य समसामायिक लहर उत्पादन केन्द्रित अभिगम से एक जन केन्द्रित अभिगम की ओर विकास इगित करती है। उत्पादन केन्द्रित विकास अभिगम में पूँजी निवेश की अधिकतम प्राप्ति हेतु सेवाओं और वस्तु की उत्पादकता पर बल दिया जाता है।⁵⁸ इस अभिगम में विशेष रूप से इन बिन्दुओं को विशेष वरीयता दी गई है—

1— कृषि के ऊपर उद्योग

2— ग्रामीण विकास के ऊपर शहरी विकास

3— मानव ससाधन के ऊपर पूँजी ससाधनों के निरन्तर दोहन के ऊपर अल्पकालिक उपलब्धियों के लिए पर्यावरण का दोहन और

4— लघु स्तरीय उद्योगों के ऊपर भारी उद्योगों की स्थापना।⁵⁹ इस प्रकार के विकास अभिगम से सामाजिक आर्थिक असमानता को बढ़ावा मिलता है तथा इसके अन्तर्गत तृतीय विश्व के देशों में ग्रामीण गरीबों की मूलभूत आवश्यकताओं की उपेक्षा होती है।

जनकेन्द्रित अभिगम के अन्तर्गत उत्पादन प्रणाली की आवश्यकताओं की तुलना में जन आवश्यकताओं को प्रमुखता मिलती है इसके अन्तर्गत व्यक्ति को एक विषय के रूप में नहीं अपितु एक कारक के रूप में देखा जाता है जो लक्ष्यों को परिभाषित करता है, ससाधनों को नियंत्रित करता है और अपने जीवन को प्रभावित करने वाली प्रक्रियाओं को निर्देशित करता है।⁶⁰

⁵⁸ डेविड सी० कार्टेन एण्ड जॉर्ज कैमर *प्लैनिंग फ़्रेम वर्क्स फ़ार पीपुल सेटर्ड डवलपमेंट* इन डेविड सी कार्टेन एण्ड रूडी क्लास स० पूर्वउद्धृत

⁵⁹ डेविड सी कार्टेन, पूर्व उद्धृत,

⁶⁰ उपर्युक्त

प्रशासनिक प्रक्रिया का विकास जो जनाकाक्षाओं की पूर्ति करता है।⁶¹ इस अभिगम के प्रमुख तत्व हैं —

- 1— मानव विकास और कल्याण
- 2— समानता
- 3— आत्मनिर्भरता
- 4— सहभागिता
- 5— निरन्तरता या नियमितता।

इस शताब्दी के उत्तरार्द्ध में विकास प्रशासन का सिद्धान्त अपने पश्चिमी अवधारणा में अपेक्षाकृत कम मानव जाति केन्द्रित और कम सांस्कृतिक हो चली है। आज विकास प्रशासन उस सदर्म आधारित सिद्धान्तों से विभूषित है जिसके अन्तर्गत तृतीय विश्व के देशों की देशज सामाजिक सांस्कृतिक राजनीतिक और आर्थिक वास्तविकताएँ निहित हैं।⁶²

विकास प्रशासन सम्बन्धी अधिकारतंत्रीय प्रणाली अभिगम

वर्तमान प्रशासनिक व्यवस्था के अन्तर्गत व्यवहार में सकर सांस्कृतिक सदर्म में कार्यशील प्रशासनिक प्रणालियों के प्रायः सभी वर्गों के लिए अधिकारी तंत्र (ब्यूरोक्रेसी) शब्द का उपयोग किया जाता है। मैक्स वेबर द्वारा प्रस्तुत आदर्श रूप (आइडियल टाइप) की अधिकार तंत्रीय व्यवस्था एक वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार। लीगल रेशनल अर्थारिटी प्रणाली में प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग की संरचना का विश्लेषण करती है। वेबर के अधिकारी तंत्रीय प्रतिमान में अधिकारी तंत्र की संरचनात्मक विशेषताओं जैसे— पदसोपान, विशेषीकरण, कार्यों की तर्कसंगत व्यवस्था एवं योग्यता के आधार पर

⁶¹ पीटर एल. बर्गर एण्ड रिचर्ड न्यूहॉस दू इम्पावर पीपुल इन डेविड सी कार्टन एण्ड रूडी कलॉस स पूर्व उद्धृत

⁶² वेसले ब्रजर एण्ड ए. जोमोरोडियन, टूवर्ड्स इन डाइजेनस थ्योरीज ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन लॉस एंजिल्स, स्कूल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन यूनिवर्सिटी ऑफ सदर्न कैलिफोर्निया 1986

नियुक्तियों की व्यवस्था पर ध्यान केन्द्रित किया गया है। अधिकारीतंत्र पर वेबर द्वारा किये गये विश्लेषण में अधिकारियों (ब्यूरोक्रैट्स) और राजनीतिक प्रणाली व अन्य उप प्रणालियों के सदस्यों के मध्य पारस्परिक क्रिया की व्याख्या भी सम्मिलित है। इसके अन्तर्गत एक ओर तो आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक प्रणालियों और दूसरी ओर प्रशासनिक उप-प्रणालियों के बीच सम्बन्धों का सदर्भ भी सम्मिलित है। निवैयक्तिकता की सकल्पना से रुढ़ नियम-अभिमुख दृष्टिकोण उत्पन्न हो सकता है जो उस प्रतिबद्धता के बिल्कुल विपरीत होगा जो विकास प्रशासन की आवश्यक पूर्वाकाक्षा मानी जाती है।⁶³

विकास प्रशासन के लक्ष्यों की पूर्ति में सत्ता की भूमिका सर्वाधिक महत्वपूर्ण होती है। सत्ता वह सभावना है जिसमें एक पात्र एक सामाजिक सम्बन्धों के अन्तर्गत इस स्थिति में हो कि प्रतिरोध के बावजूद वह अपनी इच्छा को क्रियान्वित कर सके। इस क्रम में प्राधिकार अथवा आदेशात्मक नियन्त्रण उस सभावना का बोध करती है जिसमें एक विशिष्ट विषययुक्त आदेश का व्यक्तियों के एक विशिष्ट समूह द्वारा पालन किया जाय।⁶⁴ सत्ता का सम्बन्ध प्रशासनिक परिस्थितियों के उन सभी संयोजनों पर लागू होता है जिनमें व्यक्ति अपनी इच्छा एक सामाजिक स्थिति में लागू कर सकता है। दूसरी ओर प्राधिकार के प्रयोग में यह भी आवश्यक है कि व्यक्ति सफलता के साथ किसी अधीनस्थ समूह को आदेश जारी करे और वे उस आदेश के औचित्य में विश्वास रखने के कारण उसका पालन करे। इस प्रकार प्राधिकार सम्बन्ध में अधीनस्थों का अनुभूत दायित्व केन्द्रीय तत्व है। जहां प्राधिकार सस्थानीकृत हो जाता है, तब यह प्रायः संगठित समूहों के साथ संबद्ध हो

⁶³ ए.वी. सत्यनारायण राव 'Weberian Model of Bureaucracy and Development Administration' in Awasthi and Arora (Eds) *Bureaucracy and Development, India Perspective*, Associated, New Delhi, 1978, pp 1-8

⁶⁴ वेबर, *दि थ्योरी ऑफ सोशल एण्ड एकोनामिक आर्गनामिक आर्गेनाइजेशन*, टाल्कोट पार्शन्स द्वारा अनूदित व संपादित न्यूयार्क फ्री प्रेस 1947, पृ 152

जाता है, अर्थात् उन समूहों के साथ जो आदेशों को प्रवर्तित करने के लिए संगठित समूह की प्रकृति बड़ी सीमा तक प्राधिकार के औचित्य की विधि द्वारा निर्धारित होती है और कर्मचारियों और संगठन के उच्चाधिकारियों के बीच सम्बन्ध 'प्रथा' पर 'अनुरक्ति' पर विशुद्ध रूप से 'भौतिक हित' पर अथवा 'आदर्शात्मक अभिप्रायो' पर आधारित हो सकता है।⁶⁵ जिस प्रकार समन्वय के साथ एवं सम्मिलित रूप में कार्य करना विकास प्रशासन का मूल तत्त्व है, उसी प्रकार दूसरे को अधिकारों का समर्पण भी इसका मुख्य प्रमाण चिह्न बन गया है।⁶⁶

प्राधिकार को उसके औचित्य के दावे के आधार पर वर्गीकृत किया जाता है। क्योंकि इसी घटक पर आज्ञा पालन के प्रकार, इसके लिए उपयुक्त प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग और प्राधिकार को प्रयुक्त करने की विधियाँ निर्भर होती हैं। वैध प्राधिकार के विशुद्ध प्रकार कमशः निम्न तीन आधारों पर आश्रित हैं—

1— विवेक संगत आधारः—

आदर्शात्मक नियमों की संरचना की वैधता में आस्था पर और उच्च पदाधिकारियों के उस प्रकार के नियमों के अधीन आदेश देने के उनके अधिकार में आस्था पर आधारित [विधी समस्त प्राधिकार]।

2— पारम्परिक आधारः— स्मरणाश्रित परम्पराओं की पवित्रता के आस्था पर आधारित और उनके अन्तर्गत प्राधिकार को प्रयुक्त करने वालों की स्थिति की वैधता में आस्था पर आधारित [पारम्परिक प्राधिकार]। अथवा

3— चमत्कारिक आधारः— विशिष्ट और असाधारण पवित्रता, किसी व्यक्ति की वीरता अथवा अनुकरणीय चरित्र और चमत्कारिक व्यक्तित्व द्वारा

⁶⁵ वेवर पार्श्वोद्धृत पृ 153-54

⁶⁶ यू.सी. धिलड्याल 'Bureaucracy in a developing society' in Awasthi and Arora (eds) *Bureaucracy and Development : Indian Perspective*, p 22

उद्घटित या आदेशित आदर्शात्मक परम्पराओं तथा निर्देश में निष्ठा पर आधारित। चमत्कारिक प्राधिकार।⁶⁷

उपयुक्त प्राधिकार केवल एक सामूहिक संगठन में उच्चाधिकारी अधीनस्थ सम्बन्ध पर ही लागू नहीं होते अपितु वे एक सर्वोच्च शासक जैसे एक पैगम्बर राजा अथवा ससदीय नेतृत्व। एक प्रशासनिक संस्था। अर्थात् शिष्य शासकीय सेवक अथवा अधिकारी। और शासित जनता के बीच सम्बन्धों को भी सूचित करते हैं। पारम्परिक प्राधिकार, चमत्कारिक प्राधिकार और वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार के विषय में विवरण क्रमशः सारणी-1 सारणी-2 और सारणी-3 में प्रस्तुत है -

सारणी-1 पारम्परिक प्राधिकार

<u>औचित्यपूर्ण प्राधिकार की प्रकृति</u>	<u>प्रशासनिक कर्मचारी-वर्ग की प्रकृति</u>
<p>1- आदेश की पवित्रता के आधार पर घोषित और स्वीकृत औचित्य।</p> <p>2- आज्ञाकारिता, नियमों द्वारा निर्धारित नहीं बल्कि व्यक्तियों द्वारा जिनके आदेश का औचित्य</p> <p>अ- किसी क्षेत्र में प्रचलित परम्परा</p> <p>ब- प्रमुख का स्वतंत्र व्यक्तिगत निर्णय। विशेषाधिकार। द्वारा निर्देशित हों।</p> <p>3- नियमों का विधिकरण नहीं किया जाता। सभी स्थितियों में</p>	<p>1- कर्मचारियों की भर्ती के दो स्रोत हैं।</p> <p>अ- आनुवंशिक व्यक्ति परम्परागत निष्ठा द्वारा प्रमुख से बद्ध।</p> <p>ब- आनुवंशिकेत्तर-विशुद्ध रूप से वैयक्तिक निष्ठा। कृपापात्र।, जागीरदार। स्वामिभक्त के सम्बन्ध। अथवा वे जिन्होंने मुक्त रूप से इस प्रकार सम्बन्ध के लिए समझौता किया है।</p> <p>2- बहुत से पद पारिवारिक सम्बन्धों के आधार पर भरे जाते हैं, लेकिन दास भी उच्च पद पर आरुढ़ हो सकते हैं।</p>

⁶⁷ वेबर, पूर्वाद्धृत, पृ-328

पूर्ववर्ती परम्परा का आश्रय लिया जाता है, अर्थात् प्रवर्तक की बुद्धि का।

3-कर्मचारी वर्ग का विकास आनुवंशिकेत्तर प्रभाव के समूहों से होता है, लेकिन यह प्रायः आरम्भिक रूप से प्रमुख के वैयक्तिक अनुयायी थे।

4-परम्परागत प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग में निम्न तत्वों की कमी होती है:
अ- कार्यधिकार क्षेत्र स्पष्ट रूप से परिभाषित नहीं होते।

ब- एक पदसोपान में पदों की विवेक पूर्ण व्यवस्था नहीं होती।

स- नियमित नियुक्तियाँ और पदोन्नतियाँ नहीं होती।

द- नियमित आवश्यकता के रूप में, प्राविधिक प्रशिक्षण नहीं होता।

5-परम्परागत शासन के अन्तर्गत कर्मचारी वर्ग के प्रकार:

अ- "वृद्ध तन्त्र" अथवा "पितृसत्तावाद" इसमें वैयक्तिक प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग का सर्वथा अभाव होता है।

ब- आनुवंशिकवाद: एक व्यक्तिगत कर्मचारी वर्ग विकसित होता है जो विशुद्ध रूप से प्रमुख के निजी नियंत्रण में रहता है।

स- विकेन्द्रीकृत आनुवंशिकवाद: प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग में समूह अथवा व्यक्ति सुविधाओं, पदों आदि पर अधिकार कर है और इस प्रकार प्रमुख की सत्ता एवं नियन्त्रण को सीमित कर देते हैं पदों पर उठाना, पदों का विक्रय आदि।

स्रोत: अल्फ्रेड डायमण्ड, "दि ब्यूरोक्रेटिक मॉडल: मैक्स वेबर रिजैक्टेड, रिडिस्कवर्ड, "फेरली हैडी और सिविल स्टोक्स। सम्पादित। पेपर्स इन कम्परेटिव एडमिनिस्ट्रेशन। एन आर्बर: इन्स्टिट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, यूनिवर्सिटी ऑफ मिशिगन, 1962। में, पृ. 89।

सारिणी-2

<u>औचित्यपूर्ण प्राधिकार की प्रकृति</u>	<u>प्रशासनिक कर्मचारी-वर्ग की प्रकृति</u>
<p>1- सत्तासीन व्यक्ति को अति मानव और अति-प्राकृतिक स्वीकार करके नेता माना जाता है।</p> <p>2- जो नेता के दावे को ठीक मानते हैं, वे अनुयायी होते हैं, वे उसका चुनाव नहीं करते परन्तु उसके चमत्कार को स्वीकार करते हैं- यह उनका कर्तव्य होता है।</p>	<p>1- विशुद्ध रूप में कोई प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग नहीं होता केवल अनुयायी और शिष्य होते हैं। यहां वैध नियम नहीं होते। "यह है", मैं आपको आदेश देता हूँ।"</p> <p>अ- शिष्य चमत्कारी गुणों के आधार पर चुने जाते हैं,</p> <p>ब- नियुक्तियां और पदोन्नतियां नहीं होती।,</p> <p>स- पदसोपान नहीं होता, न ही स्पष्ट अधिकार क्षेत्र,</p> <p>द- वेतन और लाभ आदि नहीं होते,</p> <p>इ- पूर्ववर्ती से बंधे नहं होते।</p> <p>2- वेनैतिकता भी प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग के चरित्र को प्रभावित करती है</p> <p>अ- भर्ती के नियम बनाये जाते हैं</p> <p>ब- चमत्कारिक उत्तराधिकारी का चयन का प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग की चयन विधि पर प्रभाव पड़ता है</p> <p>स- नित्यक्रम में बंधा कर्मचारी वर्ग अपनी आर्थिक स्थिति को धर्मवृत्तियों, जागीरों पदों आदि से सुरक्षित कर सकता है।</p>

3- चमत्कार में निरन्तर असफलता से नेता पदच्युत हो सकता है।

4- अधिक स्थायी प्रकृति के चमत्कारिक प्राधिकार चमत्कार हेतु उत्तराधिकारी की खोज करके चमत्कार हेतु को नैतिक बनाया जाना आवश्यक है:
 अ- विशिष्ट लक्षणों वाले व्यक्ति की खोज करके दलाई लामा
 ब- देववाणियो भाग्य पत्रक आदि
 स- आरम्भिक चमत्कारी व्यक्ति द्वारा निर्दिष्ट किया जाना,
 द- चमत्कारी रूप से योग्य कर्मचारी वर्ग द्वारा निर्दिष्ट करके
 इ- उत्तराधिकारी रूप से संकमित चमत्कार
 प- अनुष्ठान आदि साधनों से संकमित चमत्कार

3- सत्तावाद- विरोधी दिशा में चमत्कार की नैतिकता भी प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग की चरित्र को प्रभावित करेगी:

अ- कर्मचारी वर्ग के लिए चुनाव का सिद्धान्त लागू किया जा सकता है,

ब- कर्मचारी वर्ग के चुनाव से नेता की सत्ता में कटौती की प्रवृत्ति होगी।

स- किन्तु जब तक जनमत संग्राहक नेता तक चुनाव सीमित रहता है तब तक कर्मचारी सीमित रहता है तब तक कर्मचारी वर्ग सामान्यतया निजी निष्ठा के आधार पर चुना जायेगा चयन की कोई विवेकपूर्ण कसौटी नहीं न विशिष्ट कार्य क्षेत्र तथा न ही तकनीकी क्षमता।

5— नैतिकता के लिए अत्यन्त शक्तिशाली अभिप्रेरणा है— सुरक्षा की खोज, प्राधिकार, सामाजिक प्रतिष्ठा आर्थिक सुरक्षा।

6—नैतिक चमत्कार की प्राधिकारी सरचना उन रीति-रिवाजों से प्रभावित होती है जिनसे प्रशासनिक कर्मचारी गण अपनी आर्थिक स्थिति को सुरक्षित करता है,विशिष्ट उदाहरण, "सामन्तवाद"

7— चमत्कार सत्तावाद— विरोधी दिशा में भी नैतिक हो सकता है।

अ— नेतृत्व के औचित्य के लिए जन मात संग्रह का उपयोग जनतंत्र में अति महत्वपूर्ण मार्ग है— वह भी नेतृत्व के साथ संयोजित किया जाय,

ब— चमत्कारी प्राधिकार का यह एक रूप है जिसमें सत्तावादी तत्व जनमत संग्रह द्वारा छिपाये जाते हैं,

स— सत्तावाद— विरोधी नैतिक चमत्कार आर्थिक विवेकिता की ओर ले जा सकता है, लेकिन साथ ही साथ यदि यह अनुयाइयों के लिए लाभ प्राप्त करने पर रोक लगाता है तब सारी विवेकपूर्ण विधियों को छोड़ा भी जा सकता है।

सारणी-3

वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार

<u>औचित्यपूर्ण प्राधिकार की प्रकृति</u>	<u>प्रशासनिक कर्मचारी-वर्ग की प्रकृति</u>
<p>1- आज्ञानुवर्तिता वैध रूप से स्थापित निर्वयक्तिक के प्रति होता है।</p> <p>2- कानूनी मानदण्डों की स्थापना विभिन्न आधारों (कार्यसाधकता, मूल्य आदि) पर हो सकती है।</p>	<p>1- वैध प्राधिकार अपने विशुद्ध रूप में अधिकारितन्त्रीय प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग का उपयोग करता है।</p> <p>2- अधिकारितन्त्र ब्यूरोक्रेसी के लक्षण है।</p> <p>क- एक अधिकारी पर प्राधिकार का उपयोग केवल उसके पद के सम्बन्ध में ही हो सकता है,</p> <p>ख- पद एक सोपान-क्रम से संगठित होते हैं,</p> <p>ग- प्रत्येक पद का कार्य आधार पर अधिकारियों की नियुक्तियाँ की जाती हैं,</p> <p>घ- तकनीकी क्षमता के आधार पर अधिकारियों की नियुक्तियाँ की जाती हैं,</p> <p>च- नकद वेतन, निश्चित, कमबद्ध वेतन-मान पेन्शन (उत्तरदायित्व और सामाजिक स्थिति को ध्यान में रखते हुए) की प्रणालियाँ होती हैं</p> <p>छ- "पद" ही प्रमुख व्यवसाय होता है,</p>

	<p>ज- जीवन कैरियर प्रणाली का प्रचलन पदोन्नयन वरिष्ठता एवं/अथवा उपलब्धि के आधार पर होता है</p> <p>झ- अधिकारियों को प्रशासन के साधनों से पृथक कर दिया जाता है,</p> <p>य- पद के उत्तरदायित्वों को निभाते समय अधिकारी अनुशासन के अधीन होते हैं।</p>
3- विशिष्ट विषयों के लिए सामान्य नियम जो सोद्देश्य रूप से स्थापित किये गये हैं, लागू किये जाते हैं।	3- नियुक्तियाँ एक महत्वपूर्ण विशेषता हैं, क्योंकि चुनाव पदसोपानात्मक अनुशासन में बाधक होते हैं।
4- प्राधिकारी व्यक्ति किसी पद पर आसीन होता है।	4- विशेषीकृत ज्ञान अपरिहार्य है, यद्यपि अधिकारितन्त्र के शिखर पर अधिकारितन्त्र का सदस्य न होकर कोई अन्य व्यक्ति हो सकता है।
5- आदेश का पालन करने वाला व्यक्ति केवल कानून का पालन करता है, व्यक्ति की आज्ञा का नहीं।	<p>5- प्रशासनिक अधिकारितन्त्रीय कर्मचारी वर्ग जो कि विशुद्ध रूप में एकतान्त्रिक प्रकार का होता है, से सम्बन्धित कुछ अन्य विशेषताएँ हैं</p> <p>क- यह मानव का आदेशात्मक नियन्त्रण करने का सर्वाधिक विवेकपूर्ण साधन है,</p> <p>ख- तकनीकी ज्ञान की श्रेष्ठता का प्रमुख स्रोत होता है</p> <p>ग- विद्यमान अधिकारितन्त्रीय प्राधिकार किसी अन्य अधिकारितन्त्रीय प्राधिकार के स्थापित होने पर ही जा सकता है</p> <p>घ- अधिकारितन्त्रीकरण का एक मुख्य स्रोत पूँजीवाद रहा है,</p>

<p>6— पदसोपान तरीके से पद व्यवस्थित किये जाते हैं अपील और अभियोग निराकरण सयन्त्र सहित।</p> <p>7— क्योंकि नियमों का उपयोग एक विवेकपूर्ण प्रक्रिया है, प्राधिकारी व्यक्तियों के लिए विशेषीकृत प्रशिक्षण आवश्यक है</p> <p>8— अधिकारियों को उत्पादन के साधनों के स्थायित्व से पृथक कर दिया जाता है उनकी निजी सम्पत्ति सार्वजनिक सम्पत्ति से पूर्णतया पृथक कर दी जाती है।</p> <p>9— कार्यालय को व्यक्तिगत आवास स्थान से पृथक रखा जाता है।</p> <p>10— अधिकारी "पद" का दुरुपयोग अपने हित के लिए नहीं कर सकते।</p> <p>11— लिखित दस्तावेज सम्पूर्ण अधिकारितन्त्रीय प्रक्रिया का केन्द्र है क्योंकि सभी निर्णय लिखित होते हैं।</p> <p>12— एक वैध विवेकपूर्ण प्रणाली में प्राधिकार का मूल स्रोत एक अन्य व्यवस्था (करिश्मा) हो सकती है।</p>	<p>ड— अधिकारितन्त्र का विकास सामाजिक स्तरीकरण को बढ़ावा देता है, और सामाजिक स्तरीकरण अधिकारितन्त्र का समर्थन करता है (योग्यता के आधार पर नियुक्ति)।</p>
---	---

प्रिजमेटिक—साला प्रतिमान

विकास प्रशासन के सदर्थ में पारिस्थितिकीय अभिगम के विकास में सर्वाधिक योगदान फ्रेडरिक्स का रहा है। विकासमान समाजों में परस्पर व्यापी (ओवरलैपिंग) और विजातीय (हेट्रोजीनस) संरचनाओं को वेबर के अधिकारतंत्रीय प्रतिमान की वैचारिक संरचना के अन्तर्गत सम्मिलित नहीं किया जा सकता क्योंकि यह प्रतिमान सामाजिक संरचनाओं विशेष रूप से प्रशासनिक संरचनाओं के सार्वभौम अधिकारतंत्रीकरण की ओर बढ़ने की सतत धारा की कल्पना पर आधारित प्रतीत होता है।⁶⁸ विकासमान और सक्रान्तिकालीन समाजों की प्रशासनिक पारिस्थितिकीय की व्याख्या हेतु फ्रेडरिक्स ने प्रिजमेटिक—साला प्रतिमानों का निर्माण किया है। यह प्रतिमान संरचनात्मक कार्यात्मक अभिगम पर आधारित है तथा समाजों का अध्ययन उनके सारचनिक विशिष्टीकरण के स्तर के आधार पर करता है। समाजों के विभिन्न सगठनों में निष्पादित भूमिकाओं की विशिष्ट अथवा परस्पर व्यापी प्रकृति आधारित “फ्यूज्ड”, “प्रिजमैटिक” और “डिफरैक्टेड” ये तीन आदर्श रूप प्रतिमान इस वर्गीकरण के अन्तर्गत निर्मित किये गये। फ्यूज्ड समाज में भूमिकाओं का विशिष्टीकरण प्रायः नहीं होता है, डिफरैक्टेड समाज में उच्चस्तरीय सारचनिक भिन्नता पाई जाती है तथा प्रिजमैटिक समाज इन दोनों की मध्यवर्ती श्रेणी है। प्रिजमैटिक समाज में बड़ी मात्रा में “रीतिवाद” (फार्मेलिज्म, मानकों और वास्तविकताओं के मध्य असंगति), परस्पर व्यापन (ओवर लैपिंग) तथा विजातीयता (हेट्रोजिनीटी) के लक्षण पाये जाते हैं।⁶⁹ अपने सिद्धान्तों के विकास क्रम में मुख्य रूप से अथवा लाक्षणिक रूप से

⁶⁸ राइन हार्ड वैडिंग्स, मैक्स वेबर: एन इन्टेलेम्युअल पोर्ट्रेट गार्डन सिटी. डबलन्डे, 1962 पृ 459

⁶⁹ फ्रेड रिक्स, एडमिनिस्ट्रेशन—छठा अध्याय

आद्योगिक 'एग्रेरिया इण्डास्ट्रिया' प्रतिमान प्रस्तुत किया है।⁷⁰ एग्रेरिया विशुद्ध पारम्परिक आदिम समाज का प्रतिनिधित्व करती है, इण्डास्ट्रिया विशुद्ध औद्योगिक समाज का और साथ ही ट्राजिटिया उस सक्रमणकालिक समाज का प्रतीक है जो एग्रेरिया से इण्डास्ट्रिया की ओर जा रहा है। एग्रेरिया, इण्डास्ट्रिया वर्गीकरण का उद्देश्य सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक और राजनैतिक पर्यावरण के संपूर्ण सदर्भ के अन्तर्गत महत्वपूर्ण प्रशासनिक परवर्तियों के अध्ययन हेतु एक सार्वभौम रचना प्रदान करना था। किसी भी समाज की पांच कार्यात्मक अपेक्षाएँ होती हैं— आर्थिक, सामाजिक, सांसारिक, प्रतीकात्मक और राजनीतिक।⁷¹ रिग्स द्वारा इस तरह प्रतिपादित पारिस्थितिकीय प्रतिमान विकासमान देशों में प्रशासकीय व्यवहार को अभिप्रेरित करने वाले सादर्भिक मूल्यों के विश्लेषण एवं उनको पहचानने हेतु वैचारिक उपकरण प्रदान करते हैं।⁷²

वेबर द्वारा प्रस्तुत प्राधिकार तंत्र एवं रिग्स के प्रिज्मैटिक साला प्रतिमान के तुलनात्मक विवेचन से स्पष्ट होता है कि वेबर द्वारा व्यक्त वैध—विवेकपूर्ण प्राधिकार—तन्त्रों में विद्यमान प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग के विषय में किये गये विवेचन की तुलना में, विस्तृत है। दूसरी ओर रिग्स की रूचि एक प्रिज्मैटिक समाज में साला की कार्य प्रणाली पर अधिक है तथा इस प्रकार डिफ़ैक्टुअल और फ़्यूज्ड समाजों के प्रशासनिक प्रतिरूपों पर उसने बहुत कम विश्लेषण किया है। दूसरे शब्दों में रिग्स ने वेबर के समाज, सामाजिक—सांस्कृतिक विकास के कतिपय विशिष्ट चरणों पर खड़े राष्ट्रों पर ध्यान केन्द्रित किया है— यद्यपि दोनों ने राष्ट्रों के विभिन्न विन्यासों को

⁷⁰ रिग्स, एग्रेरिया इण्डास्ट्रिया: दू वर्ल्ड ए टाइपोलोजी ऑफ़ कम्पैरेटिव पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन सिफ़िन स. दू वर्ल्ड दि कम्पैरेटिव रूडी ऑफ़ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन पृ 23-116

⁷¹ रिग्स एडमिनिस्ट्रेशन पृ 99

⁷² मिल्टन एसमैन, दि इकोलाजिकल स्टाइल इन कम्पैरेटिव एडमिनिस्ट्रेशन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन रिव्यू खण्ड 27 1967 पृ 278

चुना— और इसलिए दूसरे राष्ट्रों पर तुलना के उद्देश्य से, आकस्मिक ढंग से ही विचार किया है। इस प्रकार वेबर के विश्लेषण का मर्म वैध—विवेकपूर्ण प्राधिकार प्रणाली एवं इसका अधिकारितन्त्र है, जब कि रिग्ज के विचार—विमर्श का केन्द्रीय विषय प्रिज्मैटिक समाज और उसका साला उपतन्त्र है। वेबर के अधिकारितन्त्र और रिग्ज के साला के मध्य भेद इस प्रकार देखा जा सकता है

अधिकारितन्त्र	साला
1— कार्यालयों का श्रेणीबद्ध व्यवस्था में संगठित होना।	1— विजातीयता (हैटरोजिनीटी)
2—प्रत्येक पद का परिभाषित कार्य क्षेत्र	2— परस्पर—व्यापन (ओवरलैपिंग)
3— अधिकारियों का अपलब्धि एचीवमेन्ट के आधार पर चयन	3— भर्ती का आधार “प्राप्ति” (एटेनमेंट) एवं स्वजन पक्षपात
4— नियमों द्वारा प्रशासन	4—रीतिवाद (फार्मेलिज्म)
5— सार्वभौमिक एवं निर्व्यक्तिक कार्य प्रणाली प्रशासनिक अधिकारियों पर केवल उनके पद के विषय में ही प्राधिकार प्रयुक्त किया जा सकता है।	5— अधिकारिक व्यवहार में वैयक्तिकीकृत मानक एवं साला
6— निजी कोष का सार्वजनिक कोष से पृथक्करण	6— व्यापक अधिकारिक भ्रष्टाचार

इस प्रकार के अन्तर में यह समस्या है कि रिग्ज का आदर्श रूप साला प्रतिमान एक मिश्रित प्रकृति का है और इसमें अधिकारितन्त्र के लक्षणों के सभी समानान्तर अवयवों को स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट कर सकना कठिन है।

यद्यपि दोनों ही वर्गीकरणों में सामाजिक और विशेष रूप से प्रशासनिक प्रणाली में विकास की व्यवस्था के लिये वैश्लेषिक श्रेणियों की

कमी है। अधिकारितन्त्रीकरण के एक-दिशात्मक (युनि-डायरेक्शनल) विकास की मान्यता आधुनिकीकरण के संकटों एवं चुनौतियों के अध्ययन में विशिष्ट सहायक नहीं है। इसी प्रकार रिग्ज ने अपने पारिस्थितिकीय प्रतिमानों में विकास पर बढ़ते विवर्तन के प्रभाव का विश्लेषण नहीं किया है। वेबर के प्रतिमानों में वैकासिक उन्मुखता की कमी का मुख्य कारण यह हो सकता है कि वेबर ने उन समाजों का अध्ययन नहीं किया जहाँ कि अनधुनिकीकरण की गति उग्र थी। तृतीय विश्व का उदय वेबर के काल में नहीं हुआ था और यहाँ तक कि द्वितीय विश्व भी उसकी मृत्यु के कुछ समय पूर्व उदित होना प्रारम्भ हुआ था। दूसरी ओर रिग्ज की कृतियों पर बहुत से नये राष्ट्रों के उदय का प्रभाव है तथा अपने पारिस्थितिकीय प्रतिमानों के बाहर उसने विकास प्रशासन के उदीयमान क्षेत्र में उल्लेखनीय योगदान दिया है।

विकास प्रशासन की पारिस्थितिकी :

विकास के प्रत्यय में एक सामाजिक प्रणाली की अपने पर्यावरण को प्रभावित करने की क्षमता निहित है। सामान्य रूप से पर्यावरणिक घटक और विशेष रूप से सांस्कृतिक घटक समाज में प्रभावशाली परिवर्तन हेतु महत्वपूर्ण रूप से प्रासागिक है। इस प्रकार के घटक सरकारी कार्यक्रमों एवं अन्य नव परिवर्तन के परिणामों को प्रभावित करते हैं। अस्तु मानवीय संस्कृति और पर्यावरण के अधिकांश परिवर्तन प्रति देशों के लक्ष्यों में उच्चतम प्राथमिकता रखते हैं। किसी भी समाज के अन्तर्गत राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक-सांस्कृतिक क्षेत्रों में विकास की प्रक्रियाएँ प्रशासनिक प्रणाली से अन्तर्किया करती हैं अर्थात् सभी में सामाजिकतंत्र (प्रशासनिक तंत्रों सहित)

उससे प्रभावित होते हैं।⁷³ एक प्रशासनिक प्रणाली अपने पर्यावरण से आने वाली मांगों और समर्थन द्वारा विशेष रूप से प्रभावित होती है तथा यह मांग एवं समर्थन रूपी इनपुट्स (आगम) प्रशासनिक प्रणाली द्वारा इसके उत्पादन आउटपुट के माध्यम से नवीन रूप ग्रहण करते हैं। प्रशासनिक प्रणालियों का प्रशासनिक तंत्र के साथ गतिशील परस्पर क्रिया करता है।⁷⁴

विकास प्रशासन की पारिस्थितिकी से सम्बद्ध साहित्य में पर्यावरण के राजनीतिक आयामों पर विशेष बल दिया गया है जबकि आर्थिक संदर्भ की ओर अपेक्षाकृत कम ध्यान दिया गया है।

विकास प्रशासन का राजनीतिक संदर्भ:

विकास सम्बन्धी राजनीतिकरण की प्रक्रिया में नागरिकों की राज्य कार्यों में बढ़ रही भागीदारी की भावना निहित है। शक्ति के प्रयोग और तत्सम्बन्धी परिणामों के विषय में बढ़ती हुई जनजागृति ने विकास को एक नया राजनीतिक आयाम दिया है, इसी ने राजनीतिक विकास में वह संस्थागत ढाँचा तैयार किया है जिसका अभिष्ट बढ़ रही सामाजिक और आर्थिक समस्याओं का निदान करना है। आधुनिक राजनीतिक प्रणाली में परिवर्तनशील राजनीतिक मार्गों को अपने में आत्मसात् करने की अदभुत क्षमता है।⁷⁵ राष्ट्र निर्माण और सामाजिक, आर्थिक विकास की प्रक्रिया में तीन प्रकार के राजनीतिक तत्व सक्रिय देखते हैं—

⁷³ ल्यूशियान पाई, *The Political Context of National Development* इन डर्विंग स्टेर्बलो (सं०) **Development Administration : Concepts and Problems**, Syracuse University Press, 1963, p. 24.

⁷⁴ ल्यूशियान पाई, पुनर्मुद्रित पृ. 34-35

⁷⁵ अल्फ्रेड डायमण्ड टेम्पोरल डायमण्ड्स इन मॉडेल्स ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड आर्गेनाइजेशन, इन डिवटवाल्डो एडीटेड डरहम एन सी डयूक यूनिवर्सिटी प्रेस 1970 पृ 108

- 1- नियामक विशिष्ट वर्ग जो आधुनिकीकरण की प्रक्रिया को गति प्रदान करता है और निर्देशित करता है।
- 2- एक सिद्धान्त जो नियामक विशिष्ट वर्ग की, साधन, प्राथमिकताओं, योजनाओं और मान्यताओं को वैधता प्रदान करता है।
- 3- यंत्रों की कड़ी जिनके द्वारा संचार की सुविधा सुलभ होती है और घोषणाओं को कार्य रूप में बदला जाता है।

राजनीतिक विकास में सामाजिक समानता, क्षमता और विभेदीकरण एवं विशिष्टीकरण का विशिष्ट ध्यान दिया जाता है जिससे राजनीतिक प्रणाली, नियामित और नियंत्रित रूप से गतिशील रह कर जनाकांक्षाओं की पूर्ति करते रहे क्योंकि यदि प्रणाली लोकमत को प्रभावित करती है। तो लोकमत भी प्रणाली को प्रभावित करता है। इसलिए विकासशील देशों में राजनीतिक लोकतंत्र के कई अवयव होते हैं—

- 1- राष्ट्रीयता की भावना
- 2- लोकहित के रुचि
- 3- वर्तमान राजनीतिक व्यवस्था की वैधता और स्वीकृति
- 4- नागरिक सम्मान और अधिकार की भावना
- 5- राष्ट्रीय मूल्यों सस्थाओं और विधियों के प्रति सर्वानुमति की भावना।

सामाजिक आर्थिक प्रतिबद्धताओं के कम में राजनीतिक प्रणाली की भावना क्रियाविधि से विकासशील देशों की सरकारों को वैधता और समर्थन मिलता है। जिससे सम्बन्धित सरकारें विकास योजनाओं को बनाकर उन्हें लागू करने की शक्ति एकत्रित करती है। राजनीतिक विकास में राष्ट्र निर्माण की समस्या, सहभागिता की समस्या, एकार्कमकता की समस्या, वितरण की समस्या आती है।⁷⁶ विकासशील राजनैतिक प्रणाली न केवल सरकार से सम्बन्धित समस्याओं का समाधान करती है अपितु सामाजिक समग्रता को

⁷⁶ अल्फ्रेड डायमा पूर्वाद्धृत पृ 112

ध्यान में रखते हुए आर्थिक, धार्मिक, पारिवारिक युवा आन्दोलन आदि से सम्बन्धित समस्याओं का भी निराकरण करती है।⁷⁷ उत्पादन की तुलना में जनसंख्या वृद्धि अधिक हुई है आर्थिक विकास के मार्ग में सामाजिक रूढ़ियों की बाधाएँ आयी हैं, विशिष्ट और सामान्य वर्ग, नगरीय और ग्रामीण अंचल शिक्षित और निरक्षरों के बीच तथा सर्वोपरि प्रशासन और सामान्य जन के बीच संचार और सवाद की भी एक समस्या है। बहुभाषायी समुदाय प्रणाली जटिल जातीय व्यवस्था, भूभागीय अन्तरालों और विषम धार्मिक दृष्टिकोणों के कारण ही विकास का वांछित लाभ मिलने में बाधा उत्पन्न हुई है। बहुत से भारतीयों की मान्यता है कि यहाँ का राजनीतिक संगठन मूलतः एक साम्य प्रणाली है जो क्रान्तिकारी परिवर्तन की तुलना में स्थिरता को अधिक महत्व देता है।⁷⁸ भारत जैसे विकासशील देशों के राजनीतिक संगठन के संदर्भ में ही ये सिद्धान्त प्रचलित हैं कि इन देशों में सामाजिक परिवर्तन रूढ़िवादिता से प्रभावित है और साम्य अवस्था के वैचारिक सिद्धान्त के अनुरूप है।⁷⁹

विकास प्रशासन का आर्थिक संदर्भ

आर्थिक विकास वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा किसी राष्ट्र की सकल आय एक निर्धारित अवधि में बढ़ने के लिए ही लगती है। यह विकास उत्पादन बढ़ाने के लिए उत्पादन में प्रयुक्त तकनीकी और संस्थागत व्यवस्थाओं के मनोवांछित परिवर्तन को इंगित करता है।⁸⁰ आर्थिक विकास के प्रमुख मुद्दे हैं— प्रक्रिया, वास्तविक राष्ट्रीय लाभ और दीर्घावधि योजनाएँ। उक्त सन्दर्भों में ही आर्थिक विकास की मूल भावना निहित है। यह अन्ततः

⁷⁷ BB Tayal, *Government and Politics : Comparative Study*, National Publishing House, New Delhi 1983, pp. 16-22

⁷⁸ सुन निशा अली, इमिनेन्ट एडमिनिस्ट्रेटिव, थिन्कर्स, एसोशिएटेड, न्यू दिल्ली, पृ. 118-19

⁷⁹ एडवर्ड वाइडनर, डेवलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन, यूनिवर्सिटी ऑफ मिसिसिगन 1962 पृ. 137

⁸⁰ एडवर्ड वाइडनर, पुनर्मुद्रित पृ 138-39

बेहतर पोषण, बेहतर स्वास्थ्य, बेहतर शिक्षा, बेहतर जीवन, और गरीब लोगों के लिए अवकाश तथा कार्य के अवसर में व्यापक वृद्धि से सम्बन्धित है। आर्थिक विकास का प्रमुख लक्ष्य है समान सस्थाओं से अधिक उत्पादन कर लेना अथवा वर्तमान उत्पादन को कम संसाधनों से बनाये रखना। साथ ही अधिक उपयोगिता के नूतन उत्पाद विकसित करना। इस प्रकार के कार्यों से राष्ट्र में निहित संसाधनों और उत्पादक शक्तियों का उचित और बेहतर उपयोग हो सकेगा, जिससे विकास की वह कसौटी तय होगी, जिस पर राष्ट्रीय आय का भवन टिका होगा। न केवल उत्पादन पर ध्यान केन्द्रित करना इस प्रक्रिया का लक्ष्य है अपितु उत्पादित वस्तुओं का उचित वितरण हो यह भी विचारणीय है। इसी से राजनीतिक क्षेत्र में कार्यरत प्रजातांत्रिक प्रक्रियाओं का आर्थिक लाभ जनसामान्य तक पहुँच सकेगा और बदले में जनसामान्य अपने को आर्थिक विकास प्रशासन से आर्थिक सम्बद्ध करने के लिए उद्धत होंगे।⁸¹

विकास के आर्थिक पहलू के सन्दर्भ में सरकार ही सबसे अधिक आर्थिक सहयोग देती है और यही उत्पादन के स्तर को भी ऊँचा करने में सहयोग देती है। सरकारी नीतियों और कार्यों से ही उत्पादन और विकास के कार्यों में लगे हुए सस्थानों को गतिशील होने की आर्थिक प्रेरणा मिलती है। जिससे विकास में आधुनिकता और आधुनिक तकनीकी का समावेश हो पाता है लेकिन आर्थिक विकास और प्रशासनिक प्रणाली का आधुनिकीकरण इन दोनों के बीच का सम्बन्ध जटिल है।⁸²

आर्थिक विकास की कुँजी वर्तमान समय में सघन औद्योगीकरण में निहित है। वैसे तो अधिकांश विकासशील देशों में कृषि और कृषि आधारित उद्योगों को ही प्रमुखता देकर जनसंख्या के एक बड़े हिस्से को उससे सम्बद्ध

⁸¹ एडवर्ड वाइडनर पुर्वोद्धृत पृ. 141

⁸² पार्श्वोद्धृत पृ. 142

करने का प्रयास किया जाता है लेकिन अब कृषि का विकास भी अब आधुनिक तकनीकी से ही संभव है जो औद्योगीकरण की ही एक विधा है। आर्थिक विकास के द्वारा वास्तविक उत्पादन में वृद्धि के साथ ही प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि भी संभव हो पाती है। वर्तमान समय में विकास की प्रक्रिया में जनसामान्य की अधिकाधिक भागीदारी होने के कारण नये प्रकार के आर्थिक मूल्य उभरे हैं। जिनसे व्यवहार और अपेक्षा की परिपाटी में आमूलचूल परिवर्तन हुआ है। इस संदर्भ में पूँजी की माग बढ़ने के साथ ही उपभोग और सामाजिक संगठन की प्रक्रिया में भी गुणात्मक परिवर्तन हुआ है।

आर्थिक विकास से न केवल आर्थिक विशेषीकरण और जटिलता की वृद्धि हुई है अपितु इससे अन्तरिम संचालन भी एक निश्चित प्रकार से बढ़ा है। आर्थिक विकास का प्रमुख लक्ष्य आर्थिक जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में विकास की गति को बढ़ाना है इस संदर्भ में निम्नलिखित लक्ष्य निरूपित किये जा सकते हैं⁸³ :—

- 1— त्वरित आर्थिक विकास
- 2— सामाजिक पूँजी का विकास
- 3— संसाधनों का संचलन
- 4— संसाधनों का अधिकाधिक उपयोग
- 5— आर्थिक असमानता में कमी
- 6— जनसंख्या वृद्धि पर नियंत्रण
- 7— सर्वांगीण स्थिरता का विधान
- 8— बचत और निवेश की दर में वृद्धि और
- 9— संतुलित विकास

⁸³ Chatterji S.K., "Development Administration" (Delhi, Surjeet Prakashan), 1990, pp. 56-60

उक्त सभी पर समन्वित ध्यान देने, तदनुरूप नीतियां बनाकर उन्हें व्यवहार रूप में परिणित करने तथा बचत और निवेश की दर वृद्धि पर बल प्रदान कर ही वाछित आर्थिक विकास की दर सुनिश्चित करके सर्वांगीण राष्ट्रीय विकास का पथ प्रशस्त किया जा सकता है।

आर्थिक विकास के कुछ विशेष अवयव हैं ⁸⁴

- 1— वास्तविक राष्ट्रीय आय और राष्ट्रीय उत्पादन में वृद्धि तथा अन्ततः प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि;
- 2— आयात के स्थान पर राष्ट्रीय विकल्प ढूँढकर उत्पादन और उद्योगों के माध्यम से आत्मनिर्भरता के स्तर में वृद्धि;
- 3— उद्योगों के रोजगार के अवसर में वृद्धि तथा इस हेतु कृषि पर निर्भरता में कमी लाना
- 4— विदेशी सहयोग पर कम से कम निर्भर रहकर बचत की दर को बढ़ाना और राष्ट्र के ही पूँजी में निर्माण व उसकी वृद्धि करना
- 5— राष्ट्र के अन्तर्गत जीवन स्तर में दिखने वाली विभिन्नता में अन्तर लाना और समाज के कमजोर वर्ग को व्यापक सहयोग प्रदान करना
- 6— प्राकृतिक और मानव शक्ति के ससाधनों के उत्पादन और उपभोग में सतत वृद्धि करना।

विकास सम्बन्धी उक्त अवयव निश्चय ही किसी भी समाज को विकास की उन ऊँचाईयों तक पहुँचा सकते हैं जहाँ मनुष्य के लिए उच्च जीवन यापन की सभी सुविधाएँ सुलभ होंगी। इसके लिए नियोजित कार्यक्रमों को लागू करना आवश्यक है।

⁸⁴ पूर्वोक्त, पृ. 60

राष्ट्रीय संसाधनों के आधार पर नियोजित कार्यक्रमों के माध्यम से आर्थिक विकास की प्रक्रिया में बहुधा कतिपय अवरोध ही उत्पन्न होते रहते हैं, यथा—

- 1— जनसंख्या वृद्धि
- 2— कृषि उत्पादन की अल्पदर
- 3— औद्योगिक उत्पादन की अल्पदर
- 4— व्यापारिक असंतुलन

उक्त बाधाओं पर नियंत्रण स्थापित करने के लिए योजनाकारों द्वारा राष्ट्रीय हितों को ध्यान में रखते हुए आर्थिक विकास के कुछ प्रमुख निर्णायक कारकों पर ध्यान केन्द्रित किया जाता है। इन कारकों के कुशल उपयोग से ही विकास की संभावनाओं को यथार्थ में बदला जा सकता है ये प्रमुख कारक हैं⁸⁵ —

- 1— भौगोलिक और प्राकृतिक परिवेश
- 2— मानव संसाधन
- 3— पूँजीगत संसाधन
- 4— प्रबन्धन और तकनीकी
- 5— राज्य की भूमिका
- 6— सामाजिक और आर्थिक कारण
- 7— निजी उद्यम

इस तरह स्पष्ट है कि विकास का आर्थिक सम्बन्ध सर्वांगीण विकास के विचार को इंगित करता है और प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से जीवन के क्षेत्र में आत्मनिर्भरता को बढ़ावा देता है। इसमें न केवल परम्परागत और कृषि संसाधनों पर ध्यान दिया जाता है अपितु इसके आधुनिक तकनीक का

⁸⁵ पूर्वोक्त, पृ. 60-63

भी समावेश होता है साथ ही कुशल प्रबन्धन और व्यापारिक संतुलन भी इस संदर्भ में सहयोगी की भूमिका निभाते हैं और इस कम में सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रों का योगदान भी महत्वपूर्ण होता है। वर्तमान परिप्रेक्ष्य में विकास प्रशासन का एक दायित्व कृषि उत्पादन में वृद्धि और सघन औद्योगीकरण के लिए तकनीकी के विषय में जनजागृति पैदा करना भी है।⁸⁶

सामाजिक सांस्कृतिक संदर्भ:

विकास प्रशासन के संदर्भ में रिग्स ने परिकल्पना की है कि केवल अधिक उन्नत देशों में औपचारिक और जटिल संगठन (समाज शास्त्रीय साहित्य में प्रयुक्त अर्थ में) निर्मित किये जाते हैं। सामाजिक प्रणाली जितनी अविकसित होगी उसके लिए संगठनों का निर्माण उतना ही कठिन होगा। उसी प्रकार समाज में जितने कम संगठन होंगे उस समाज के लिए विकसित होना उतना ही कठिन होगा।⁸⁷ प्रत्येक संस्कृति में विकास को समर्थन देने वाले एवं उसका प्रतिरोध करने वाले घटक पाये जाते हैं। इस संदर्भ में विकास के समर्थक मूल्यों का औपकरणिक [कन्ज्यूमेट्री] के रूप में वर्णन किया गया है।⁸⁸ समाज में आधुनिकीकरण के लिए पूर्णता कारक मूल्यों की अपेक्षा औपकरणिक मूल्य अधिक सहायक होते हैं। एक मान्यता वास्तविक सांस्कृतिक बाधाएँ बहुत अधिक नहीं होती हैं।⁸⁹

यह एक स्वीकृत तथ्य है कि प्रशासनिक प्रणाली पर सामाजिक मूल्यों का गहन प्रभाव पड़ता है इस प्रभाव की मात्रा एक प्रशासनिक संरचना द्वारा विकसित अपने विशिष्ट मूल्यों एवं समाज के मूल्यों की आपेक्षिक शक्ति पर

⁸⁶ जान माण्टगोमरी, ए रॉयल इन्विटेशन: वैरिएशन्स ऑन थी क्लासिकल थीम्स इन माण्टगोमरी एण्ड विलियम जे. सिपिल न्यूयार्क मैकग्रा-हिल 1966 पृ.259

⁸⁷ रिग्स दि कान्टेक्ट्स ऑफ डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन पृ 87

⁸⁸ डेविड एण्टर दि पालिटिक्स ऑफ माडर्नाइजेशन शिकागो: यूनिवर्सिटी प्रेस 1965 पृ. 81-122

⁸⁹ अगेहानन्द भारती कल्चरल हर्डल्स इन डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन स्वीडनो इन्डोडक्शन स्वीडलो स. डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन: कान्सेप्ट्स एण्ड प्रॉब्लम्स सिरिल्यूज यूनिवर्सिटी प्रेस, 1963 पृ. 68

निर्भर करती है।⁹⁰ इस प्रकार प्रशासनिक संस्कृति समाज की मूल्य संरचना द्वारा प्रभावित होती है। ऐसे में वे लोक कर्मचारी जो युवावस्था में ही सरकारी सेवाओं में भर्ती कर लिए जाते हैं और एक सीमा तक समाज से पृथक् रहकर प्रशिक्षित किये जाते हैं। वृहत्तर समाज से भिन्न अपनी स्वयं की मूल्य प्रणाली विकसित कर लेते हैं। प्रशासनिक प्रणाली की इस प्रकार की अर्द्ध स्वायत्त मूल्य संरचना सामाजिक आर्थिक क्षेत्रों में वैकासिक लक्ष्यों की उपलब्धि में सहायक हो सकती है और नहीं भी हो सकता है। संभवतः यह प्रशासनिक प्रणाली में औपकरणिक—उन्मुखता की मात्रा पर निर्भर करेगा सांस्कृतिक सदर्थ के क्षेत्र में अब धार्मिक मूल्यों, भाषाओं तथा अन्य सांस्कृतिक घटकों को भी विकास प्रशासन के साथ जोड़ने की परम्परा चल पड़ी है।

⁹⁰ B. Subrahmaniam, "Hindu Values and Administrative Behaviour", *IJPA*, 1967, p. 695.

अध्याय—3

विकास प्रशासन और पंचायती
राज में सम्बन्ध

अध्याय—3

विकास प्रशासन और पंचायती राज में सम्बन्ध

जन प्रतिनिधि और प्रशासन के सम्बन्धों की समस्या इतिहास के समान प्राचीन है। ऐतिहासिक दृष्टि से स्थानीय शासन का आर्विर्भाव राष्ट्रीय शासन से पहले हुआ है। यह समस्या प्रत्येक युग और प्रत्येक समाज में विद्यमान रही है यद्यपि इसके रूपों में भिन्नता रही है। जनसहभागिता की सकल्पना सर्वप्रथम यूनान में प्रचालित थी जहाँ सरकार के एक प्रकार के रूप में लोकतंत्र उत्पन्न हुआ। यूनान के प्रत्यक्ष लोकतंत्र में समस्त महत्वपूर्ण निर्णय जनप्रिय सभाओं द्वारा लिये जाते थे एवं नागरिक राजकीय मामलों में सक्रिय भागीदारी लेते थे। आधुनिक युग में राज्यों के आकार एवं जनसंख्या में वृद्धि ने प्रत्यक्ष लोकतन्त्र (स्विटजरलैण्ड को छोड़कर) के संचालन को असम्भव बना दिया है। इसलिए अब लोकतंत्र प्रतिनिधि संस्थाओं के माध्यम से परोक्ष जनसहभागिता के सिद्धान्त पर कार्य कर रहे हैं। अमेरिका और कनाडा में प्रशासन में जन सहभागिता वहाँ के लोकतन्त्र में व्याप्त धार्मिक और समाजिक संगठनों की परम्परा के कारण है। वहाँ भी प्रभावी सहभागिता की मात्रा में कमी देखने को मिलती है और विशेषज्ञ सलाहकार और तकनीकतन्त्रियों की सलाह पर काम कर रही है। स्विजरलैण्ड में जनता की प्रत्यक्ष सहभागिता एक अपवाद स्वरूप है। ब्रिटेन में प्रशासन में जनसहभागिता वहाँ के धार्मिक आर्थिक सामाजिक और सांस्कृतिक संस्थाओं

मे व्याप्त परम्पराएँ हैं। लोकतान्त्रिक देशों में लोक प्रशासन जनता के लिए एक माध्यम के रूप में विद्यमान है तथा दोनों का आपस में घनिष्ठ सम्बन्ध है। इसलिए यह कहा जाता है कि वह सरकार सर्वश्रेष्ठ है जिसमें नागरिक सन्तुष्ट रहते हैं। सरकार के निष्पादन और जनता की अपेक्षाओं में गतिरोध अथवा असन्तुलन होने से राजनीतिक अस्थिरता जैसी स्थिति बन सकती है जो लोक प्रशासन के लिए खतरनाक है। कोई भी प्रशासन नागरिकों के सहयोग सहभागिता के बिना कार्यकुशलता से कार्य नहीं कर सकता। प्रशासन शून्य में कार्य नहीं करता वह नागरिक तथा नागरिकों के हितों के लिए कार्य करता है।

‘प्रशासनिक राज्य के आधुनिक युग में नौकरशाही के मनमाने दुरुपयोग से व्यक्तिगत अधिकारों के रक्षा के लिए राजनीति में लोगों की निगरानी और भागीदारी आवश्यक है। आधुनिक राज्यों की “नीतिगत निर्णय में प्रत्येक व्यक्ति की आवश्यकता को समान महत्व देने के प्रयास स्वरूप और लोगों के लिए उन्हें प्रभावित करने वाले निर्णयों में हिस्सा लेने के अवसरों को यथा सम्भव व्यापक बनाने के प्रयास स्वरूप निर्णय में प्रयुक्त मानदण्डों में व्यक्तिगत लोगों का ध्यान रखना चाहिए।’¹

स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भारत में सामाजिक कल्याणकारी राज्य के लक्ष्यों को अपनाने से राज्य ने तेजी से सामाजिक आर्थिक विकास और आधुनिकीकरण का मुख्य उत्तरदायित्व अपने हाथ में ले लिया है और इसके क्रियान्वयन के लिए इसने नौकरशाही की सहायता की। साथ में सरकार के विकास प्रशासन में जनता की सक्रिय सहभागिता के लिए मुख्य तौर पर पंचायती राज और सामुदायिक विकास कार्यक्रम प्रारम्भ किये गये। संक्षेप में

¹ रूमकी बसु लोक प्रशासन संकल्पनाएँ एवं सिद्धान्त जराहर पब्लिशर्स एण्ड डिस्ट्रीब्यूटर्स नई दिल्ली 1996 पृ 499

विकास की सकल्पना का साराश लोगो के अपने ही प्रयत्नो 'सहभागिता' द्वारा ग्रामीण समुदाय का चतुर्मुखी विकास रखा है।

इस प्रकार स्पष्ट है कि विकास कार्यक्रमो की सफलता के लिए नागरिक और प्रशासन में सहयोग अत्यन्त आवश्यक है। इसलिए नागरिक और प्रशासन के सम्बन्धो को समझने के लिए सहभागिता की आवश्यकता को समझना अनिवार्य प्रतीत होता है। स्वशासन लोकतन्त्र और विकास के बीच त्रिपक्षीय सम्बन्ध है।² विकास प्रशासन को इसी सदर्थ में परखा जा सकता है। प्रश्न यह उठता है कि विकास कौन चाहता है जनता या ऐच्छिक संगठन या राज्य ? दूसरा प्रश्न कि जनसहभागिता किसमें क्या कैसे और क्यों ?³ इसका उत्तर सैद्धान्तिक और कार्यात्मक दृष्टि से प्रशासनिक तन्त्र और जन प्रतिनिधि के सम्बन्धों में विवेचित किया जा सकता है।

किसी भी योजना की सफलता उन व्यक्तियों की भागीदारी पर निर्भर करती है जिन व्यक्तियों के कल्याण के लिए योजना की संरचना तथा कार्यान्वयन किया जाता है। लोकतान्त्रिक देशों में निम्न तत्व प्रशासन में सहभागिता की आवश्यकता एवं महत्व को स्पष्ट करते हैं।

- जनसाधारण के मध्य आँकड़ो की वास्तविकाता की पुष्टि सम्भव हो जाती है। जिसके फलस्वरूप योजना का स्वरूप सही हो जाता है।
- जन साधारण की वचनबद्धता सुनिश्चित हो जाती है।
- नौकरशाही तथा तकनीकी अधिकारियों की तानाशाही पद्धति पर रोक।
- असंगत तथा अविवेकपूर्ण दबावों को कम तथा समाप्त करती है।
- स्थानीय जानकारी पर आधारित निर्णय शीघ्र प्राप्त हो जाते हैं।
- योजनाएँ स्थानीय ज्ञान, अनुभव तथा जन निर्णय से पूर्ण हो जाती हैं।
- निर्णय के नये-नये तरीके निकलते हैं।

² हेनरी मैड्रिक, पंचायती राज में जनता की सहभागिता, प्रतियोगिता दर्पण, मई 1995, पृष्ठ 154

³ जी. के. बाजपेयी पीपुल्स प्रिंसीपल्स इन डेवलपमेन्ट ए किटिकल एनालिसिस पब्लिशड इन 15 पी. ए नीय दिल्ली अक्टूबर/दिसम्बर 1998 पृ 815 Vol. XLIV Nov.

— समन्यव मे कमी आती है। स्थानीय आवश्यकताओ ससाधनो तथा क्षमता मे तालमेल बैठता है।

— पहल करने की क्षमता बढती है। इससे सामाजिक दृष्टि से न्यायोजित स्थिति उभर कर सामने आती है। अधिकतम व्यक्तियो को अधिकतम संतोष प्राप्त है। प्रजातात्रिक शिक्षा का प्रवाह सभी वर्गो मे उत्पन्न होता है।

संसाधनो का उपयुक्त तथा विवेकपूर्ण शोषण द्वारा ससटेनेबिल विकास होता है। क्षेत्र सस्था तथा भार के अनुसार औचित्यपूर्ण आवटन सम्भव है।

सर्वमान्य निर्णय तथा कार्यान्यवन सम्भव होता है क्योंकि सामाजिक आडिट प्राप्त हो जाता है। जिससे योजना का स्थानीय तथा उपयोगी डिजाइन सम्भव होता है।

जन सहभागिता से प्रशासन मे पारदर्शिता आती है इस तरह सरकारी तथा निजी सेक्टर के अतिरिक्त एक वास्तविक जन सेक्टर की प्राप्ति सम्भव है। इसी रणनीति के फलस्वरूप ही वह क्षेत्र के सर्वोत्तम बिन्दुओं कमजोरियों अवसर तथा चुनौतियो को ज्ञात करके नियोजन कर सकेंगे।⁴

जनता और प्रशासन के बीच सम्बन्ध राजनीतिक प्रशासनिक प्रक्रियाओ का महत्वपूर्ण पहलू है। यह इन प्रक्रियाओं के पहलू के साथ बदलता रहता है। जो स्वयं राजनीतिक प्रणाली के प्रकार पर निर्भर करता है। एक स्वस्थ लोकतांत्रिक प्रणाली में जनसाधारण द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि विधायिका का निर्माण करते हैं। जो प्रशासन के कार्यकलापों की गतिविधियों पर निगरानी रखते है। प्रशासनिक प्रक्रिया में वे या तो किसी विभाग में कार्य करते हुए अथवा सरकार की नीतियों आलोचक या समर्थन के रूप में हिस्सा लेते हैं। लोकतन्त्र में ग्रामीण जनता पंचायती राज के माध्यम से मताधिकार

⁴ माहेश्वरी, एस. आर पीपुल्स पार्टीसिपेशन इन डेवलपमेंट ऐडमिनिस्ट्रेशन Vol VII, जुलाई 1994 पृष्ठ 60-61

एव चुनावों में प्रतिभागी करके अपने राजनीतिक उत्तरदायित्व की पूर्ति करते हैं। प्रो रिग्स के अनुसार राजनीतिक विकास "राजनीतिकरण की प्रक्रिया राज्य की गतिविधियों में तथा जनता की बढ़ती हुई सहभागिता है।"⁵ राजनीतिक स्थिरता नागरिक और राजनीतिक अधिकार राजनीतिक सत्ता में समान अवसर राजनीतिक भावना आदि राजनीतिक विकास के आवश्यक तत्व हैं। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की इस प्रक्रिया में समाजीकरण के दौर से गुजरते व्यक्तियों के बीच जन्तान्त्रिक मूल्यों के विकास में अधिकारों की चेतना बढ़ी है। जिला प्रशासन को जनप्रिय संस्थाओं के एक सुसंगठित जाल का सामना करना पड़ रहा है। जिसके चुनाव की व्यवस्था लोक सेवक कराते हैं। सैद्धान्तिक दृष्टि से प्रशासनिक कर्तव्य और राजनीतिक कर्तव्य में भी अन्तर किया जा सकता है। राजनीतिक कर्तव्य में नीति निर्माण लक्ष्य की प्राथमिकता तय करना संसाधन उपलब्ध कराना और लोक प्रशासन को कार्य करने का परामर्श देना है। नौकरशाही का कर्तव्य राजनीतिक निर्देशन के अन्तर्गत नतियों और योजनाओं को क्रियान्वित करना है। दोनों में सन्तुलन बनाये रखने के लिए सशक्त सवैधानिक प्रणाली की आवश्यकता है। राजनीतिक सम्बन्धों में बदलाव से ही सामाजिक और आर्थिक सम्बन्धों की बुनियाद टिकी है।

सामाजिक और आर्थिक कार्यक्रमों की सफलता दोनों के पारस्परिक तालमेल पर निर्भर करती है। पर्यावरण और वनसम्पदा की रक्षा जल संसाधन और भूमिका विकास स्वास्थ्य जनकल्याण परिवार आदि कार्यक्रमों में शिक्षा सम्बन्धी समस्त कार्यक्रम ग्रामीण विकास और दरिद्रता उन्मूलन कार्यक्रमों में एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम महिला और बच्चों के उत्थान कार्यक्रम सूखाराहत कार्यक्रम भूमि सुधार आदि सामाजिक कल्याण कार्यक्रमों

⁵ रिग्स ब्यूरोक्रेट्स ऐंड पॉलिटिकल डेवलपमेन्ट: ए पैराडॉक्सिकल ब्यू इन लॉ पालोम्बारा पार्श्वोद्घृत पृ. 139

मे हिस्सा लेकर लोकसेवक और जन प्रतिनिधि ग्रामीण जनता को लाभान्वित कराते है। सामाजिक विकास मे सरकार को एक नवीन वातावरण निर्माण करने की आवश्यकता है। विकास नौकरशाही सरकार को सामाजिक विकास की योजनाओ और कार्यक्रमो को बनाने मे सहायता प्रदान कर सकती है। पंचायतों को अधिक राजस्व प्राप्त करने का अधिकार प्राप्त है। एक बार राष्ट्रीय विकास परिषद ने यह सुझाव दिया था कि कर सग्रह हेतु होने वाले प्रशासकीय व्यय को इस प्रकार नियन्त्रित किया जाना चाहिए कि वह किसी भी स्थिति मे 5 प्रतिशत से अधिक न होने पाये।⁶ सरकार द्वारा सामाजिक कार्यक्रमो और नीतियो के सम्बन्ध में जानकारी जन प्रतिनिधियों के माध्यम से प्रसारित किया जा सकता है। अधिकांश कार्यक्रम जनता के कल्याण के लिए होते है अतः नौकरशाही को जनता के साथ काम करने की आवश्यकता है। अब विकास नौकरशाही को जनता को उत्साहित कार्यक्रमों की जानकारी, उनका सहयोग प्राप्त करके और सेवक के रूप मे कार्य करने की जरूरत है। लोक सेवको को विकास कार्यकर्ता के रूप में जनता के पास जाने की आवश्यकता है न कि कार्यालय में बैठकर आदेश देने की।

ग्रामीण परिवेश से उत्पन्न नवीन दृष्टिकोण सोच विचारधारा लिए हुए नवीन नेतृत्व का जन्म होगा जिनकी अभिरुचि ग्रामीण क्षेत्र का विकास करना होगा। यह एक स्वीकृत तथ्य है कि बहुत कुछ मिट्टी की प्रकृति, भूमि, प्रथाओं मानवीय संसाधनों की उत्पादकता, राष्ट्रीय स्तर, राजनैतिक नेतृत्व पर निर्भर करता है। पंचायती राज संस्थाओं के बिना ग्रामीण क्षेत्रों में विकास के लक्ष्यों को लोक सेवक नहीं प्राप्त कर सकते। आर. दुभाषी ने

⁶ Twenty Second Meeting of NDC, held on September-5-6, 1965

नागरिकों और प्रशासकों के बीच सम्बन्धों की दृष्टि से प्रशासनिक गतिविधियों का वर्गीकरण इस प्रकार किया है।⁷

— नागरिक सरकार को अपना देय भुगतान करने के लिए प्रशासन से सम्पर्क करता है।

— विशिष्ट एवं सामान्य सेवाएँ प्राप्त करने के लिए नागरिक सरकारी इकाइयों से सम्पर्क करता है।

— व्यक्तिगत सहायता प्राप्ति हेतु नागरिक प्रशासन से सम्पर्क करता है।

— नागरिक प्रशासन से सहयोग और सलाह प्राप्त करने के लिए सम्पर्क करता है।

विस्तृत अर्थ में इसका आशय है कि समुदाय के समस्त लोग अपने लाभ के समस्त कार्यक्रमों की योजना कियान्यवन और मूल्यांकन में हिस्सा लेते हैं। जिन कार्यक्रमों और परियोजनाओं से नागरिक के हित प्रभावित होते हैं उनमें जन सहभागिता समय से प्राप्त करनी चाहिए। जिला स्तर पर योजना बनाते समय स्थानीय लोगों की जरूरतों को सम्मिलित करना आवश्यक है। अनुभव यह बताता है कि वे विकास कार्यक्रम तभी सफल हुए हैं जिनमें समुदाय की भागीदारी सम्मिलित थी ग्रामीण जनता परियोजना के कियान्यवन में तीन प्रकार से हिस्सा ले सकती है—संसाधन में योगदान देकर, प्रशासन और समन्वय प्रयासों में सहयोग देकर और कार्यक्रम गतिविधियों में सहयोग प्रदान करके। इसी प्रकार परियोजना के मूल्यांकन में ग्रामीण नागरिक तीन प्रकार की गतिविधियों द्वारा हिस्सा ले सकते हैं परियोजना केन्द्रित मूल्यांकन, राजनीतिक गतिविधियों और जनमत सहयोग

⁷ P. R. Dubharshi *Administration and the Citizen Same general reflections and their relevance to the field of Cooperation* IJPA Vol XXI No. July 1975 P. 329

द्वारा।⁸ नीति निर्माण, क्रियान्वयन तथा समीक्षा करने की गतिविधियों में सम्मिलित होना सहभागिता है। निष्कर्ष के रूप में विकास प्रक्रिया में लोगों की सहभागिता प्रत्येक स्तर पर अनिवार्य है। उन की सहभागिता जन आन्दोलन के रूप में होनी चाहिए क्योंकि वह विकास का केवल साधन ही नहीं बल्कि वह अपने आप एक विकास लक्ष्य है। जनसहभागिता विकास प्रक्रिया विशेषकर भारत जैसे लोकतन्त्र की सफलता के लिए अनिवार्य है। इसके राजनीतिक और प्रशासनिक दोनों प्रकार के विकेन्द्रीकरण की अपेक्षा की जाती है।⁹

पंचायती राज और विकास प्रशासन के सम्बन्धों को पंचवर्षीय योजनाओं के सन्दर्भ में समझा जा सकता है। देश अनेक पंचवर्षीय योजनाओं को पूरा कर चुका है। हमारा अनुभव भी यही है कि विभिन्न विकास योजनाओं के सफल क्रियान्वयन में लोक प्रशासन एक बड़ी बाधा रही है। एक प्राचीन ढाँचे और मन्दगति प्रधान कार्य-पद्धति एवं योजना के लक्ष्यों की पूर्ति सम्बन्धी कार्यों में असंगति है। आवश्यकता इस बात की है कि योजना से उत्पन्न चुनौती का सामना करते हुए उसके अनुरूप प्रशासकीय संगठन एवं कार्य पद्धति के विकास पर ध्यान दिया जाय। प्रशासन में विशेष योग्यता या व्यवसायवाद को आश्रय दिया जाना चाहिए। प्रशासक में दूसरों के विचारों एवं कार्यों पर टिप्पणी करने के बजाय उन्हें क्रियाशील नेतृत्व प्रदान करने की क्षमता एवं योग्यता होनी चाहिए। सार्वजनिक क्षेत्र के संचालन एवं क्रियान्वयन में पर्याप्त सुधार की आवश्यकता है।

पहली पंचवर्षीय योजना के दौरान ग्रामीण विकास के सामाजिक तथा आर्थिक परिवर्तन लाने में सामुदायिक विकास को विकास का एक आधारभूत

⁸ कोहेल ऐड हूफ पार्श्वोद्धृत पृष्ठ 56

⁹ रुमकी बसु पार्श्वोद्धृत पृ. 506-507

प्रखण्ड माना गया। वहीं राष्ट्रीय विस्तार सेवा को एक स्थायी बहुउद्देश्यीय विस्तार संस्था के रूप में स्वीकार किया गया। इनके अतिरिक्त जनमानस में स्वयं उत्थान की भावना को जगृति करने के लिए खण्डों का निर्माण किया गया जो कि विकास अधिकारी के अगुवाई में प्रशासकीय नेतृत्व प्रदान कर सके। पंचवर्षीय योजना के अंत तक 1,114 प्रखण्डों का गठन हो गया जिसके अन्दर 1,63,000 गाँवों की एक करोड़ 10 लाख आबादी को शामिल कर लिया गया।¹⁰ इस तरह के तीव्रगामी विस्तार से सेवियों की संख्या में कमी आ गयी। सामुदायिक विकास का लाभ गरीब जनता को न मिलकर प्रबुद्ध वर्ग को मिला। इसीलिए दूसरी पंचवर्षीय योजना में जनसहभागिता को सुनिश्चित करने के लिए त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था लागू करने की बात की गयी।

तीसरी पंचवर्षीय योजना में सामुदायिक विकास आन्दोलन का मानदण्ड कृषि के क्षेत्र में उत्पादकता की बढ़ोत्तरी को मान लिया गया। साथ ही कृषि ग्रामीण योजना पंचायतो तथा सहकारी समितियों द्वारा बनायी जानी थी। 1971 में एस. एफ. डी. ए. तथा एम. एफ. एल. ए. कार्यक्रम के माध्यम से देश के 46 चुने हुए जिलों में कर्ज और कृषि सम्बन्धी मूलभूत सामग्री मुहैया कराना था। विकास के जो परिणाम सामने आये उनसे पता लगा कि ग्रामीण जनसंख्या का 80 प्रतिशत इसके लाभों से वंचित रह गया। क्योंकि इन कार्यक्रमों में क्षेत्रीय अवधारणा का अभाव रहा।

चौथी पंचवर्षीय योजना तक इसमें कोई सन्देह नहीं कि ग्रामीण विकास के लिए पाइलर रिसर्च प्रोजेक्ट इन ग्रोथ सेन्टर्स 20 प्रखण्डों में लागू किया गया। यही वह काल है जिसमें श्रीमती इंदिरा गाँधी ने व्यावसायिक बैंकों का राष्ट्रीयकरण और गरीबी हटाओ का नारा भी दिया। लेकिन इस अवधि का लेखा जोखा यदि हम निकालें तो ऐसा लगता है कि स्थानीय

¹⁰ कुरुक्षेत्र मार्च 2000 पृ. 5

स्तर की नौकरशाही और समाज के दबंग तबको के बीच मिलीभगत के चलते लाभ रेखांकित व्यक्तियों तक नहीं पहुँच पाये और बीच में उनका क्षरण हो गया।

ग्रामीण विकास के क्षेत्र में दूसरा मील का पत्थर पाचवी पंचवर्षीय योजना है। पंचायती राज संस्थाओं की निष्क्रियता के सन्दर्भ में पंचायती राज संस्थाओं की संरचना का उपयोग इन सबका निर्धारण ग्रामीण विकास प्रबन्धन के क्षेत्र में पैदा होने वाली क्रियात्मक आवश्यकताओं के आधार पर होना चाहिए। 1981 डी. आर. डी. ए. के अन्तर्गत समन्वित ग्रामीण विकास कार्यक्रम ग्रामीण बेरोजगार युवाओं के लिए ट्राइसेम तथा बेरोजगार महिलाओं के लिए ड्वाकरा नामक कार्यक्रम लागू किया गया। 1985 के मई माह में पी. ई. ओ. के द्वारा जो सर्वेक्षण किया उसके अनुसार ग्रामीण विकास की स्थायी संपत्ति का 31 प्रतिशत तो विल्कुल ही विलुप्त हो गया तथा 20 प्रतिशत बीमारी और मृत्यु के शिकार हुए।¹¹ इस दौरान राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम और ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारन्टी कार्यक्रम का मूल्यांकन करते हुए स्वर्गीय श्री राजीव गान्धी ने कहा था कि इनमें व्यय किये गये पैसे का मात्र पंद्रह प्रतिशत ही लाभार्थियों तक पहुँच पाता है बाकी पैसे विचौलियों तथा नौकरशाही द्वारा हड़प लिया जाता है।

इन सभी बातों को ध्यान में रखते हुए सातवीं योजना के बीच में ही तत्कालीन प्रधानमंत्री श्री राजीव गान्धी ने दोनों योजनाओं को मिलाकर जवाहर रोजगार योजना बनाई। जवाहर रोजगार योजना के अन्तर्गत केन्द्रीय सहायता राशि डी. आर. डी. ए. के माध्यम से न भेजकर सीधे ग्राम पंचायतों को भेज दिया जाता है। इन सारे निर्देशों के बावजूद 20,000 करोड़ रुपये ग्रामीण विकास पर खर्च करने के बाद भी गरीबी रेखा के नीचे रहने वालों

¹¹ एस.एन. मिश्रा एव स्वेता मिश्रा, 'भारत में ग्रामीण विकास के पचास वर्ष' कुरुक्षेत्र, मार्च 2000, पृ. 7-8

का प्रतिशत 39 से कम नहीं हो पाया।¹² अब आठवीं पंचवर्षीय योजना के व्यापक लक्ष्यों की पूर्ति के लिए प्रशासन पर विशेष दायित्व है। लोक कल्याणकारी राज्य में शासन द्वारा अधिक धन व्यय किया जाता है। क्योंकि धन वितरण के उसे अनेक अवसर प्राप्त होते हैं। यदि शासक सार्वजनिक धन अपव्यय करते हैं तो ऐसी स्थिति में समाजवाद केवल सार्वजनिक चर्चा का विषय व्यक्तिगत लाभ का उपकरण मात्र बनकर रह जायेगा। ग्रामीण विकास में जनता की यही भागीदारी हो इसके लिए 73 वे सविधान सशोधन द्वारा आरक्षण तथा विशिष्ट आरक्षण की बात कही गयी।

लोक प्रशासन की दृष्टि से आठवीं पंचवर्षीय योजना के क्रियान्वयन में पूर्व योजनाओं की तुलना में अधिक दक्षता एवं विशेष योग्यता की आवश्यकता है। अब ग्रामीण विकास के क्षेत्र में एक ही साथ दो तरह के प्रयास जारी हैं। एक जनसंख्या वृद्धि पर रोक लगाना और दूसरा गरीबी रेखा को नीचे रहने वाले लोगों में से ज्यादा से ज्यादा को इस रेखा को उपर लाना। सविधान के 73 वे सशोधन के अनुक्रम में प्रशासनिक सुधार एवं विकेन्द्रीकरण आयोग की सस्तुतियों के अनुसार कार्यक्रम भी नवीन भागीदारी का प्रसारित कर कार्यक्रम का क्रियान्वयन ग्राम पंचायतों को सौंप दिया गया है। नवीन विकेन्द्रीकृत व्यवस्था के अनुसार ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम के अन्तर्गत चलायी जा रही अम्बेडकर ग्राम योजना गाँधी ग्राम योजना गाँधी ग्राम योजना आदर्श स्वच्छता ग्राम योजना तथा वरीयता प्राप्त विभिन्न विशिष्ट कार्यक्रमों हेतु जनपद स्तर पर चयनित ग्रामों के अतिरिक्त अन्य ग्रामों का चयन क्षेत्र पंचायतों द्वारा किया जायेगा।

ग्रामीण विकास की योजनाओं में लाभार्थियों का चयन मुख्यतः ग्राम पंचायत की खुली बैठक में किया जाता है। किन्तु ग्राम पंचायत और विकास

¹² पूर्व उद्धृत

अधिकारियों के सयुक्त प्रतिवेदन से ही किसी भी योजना का लाभ ग्रामवासी प्राप्त कर सकते हैं।

प्रत्येक वर्ष इन्दिरा आवास के लिये ग्रामो का चयन जिला ग्राम्य विकास अभिकरण के शासी निकाय में किया जाता है। लाभार्थियों का चयन खुली बैठक में होने के बाद खण्ड विकास अधिकारी की सस्तुति उपरान्त ही लाभार्थी का खाता खोला जाता है और आवास निर्माण हेतु निर्धारित धनराशि जिला विकास अधिकारी के माध्यम से लाभार्थी के बैंक में खुले खाते से हस्तान्तरित कर दी जाती है।

किसी भी योजना की अधिक जानकारी के लिये सम्बन्धित क्षेत्र विकास अधिकारी, जिला स्तर पर परियोजना निदेशक, डीआरडी ए., जिला विकास अधिकारी एवं मुख्य विकास अधिकारी से प्राप्त की जासकती है।

पंचायतो व विकास विभाग द्वारा जनपद भर में आये निर्माण कार्य जवाहर ग्राम स्मृद्धि योजना, सुनिश्चित रोजगार योजना, विधायक स्थानीय क्षेत्र विकास निधि, सासद स्थानीय क्षेत्र विकास निधि, दशम वित्त आयोग योजनाओं आदि के अन्तर्गत कराये जाते हैं।

बीमा योजनाओं से लाभान्वित होने के लिए परगनाधिकारी के साथ-साथ सिटी मजिस्ट्रेट तथा जिला मजिस्ट्रेट की स्वीकृति आवश्यक होती है। खलिहान दुर्घटनाओं के लिये सचिव, मण्डी परिषद से सम्पर्क करना पड़ता है। सामाजिक सुरक्षा प्राप्त करने के लिए श्रम कल्याण आयुक्त के माध्यम की आवश्यकता पड़ती है।

पेशन की स्वीकृति तहसील स्तर पर उपजिलाधिकारी द्वारा किया जाता है तथा पेशन धनराशि का भुगतान जिला समाज कल्याण अधिकारी के द्वारा किया जाता है। गरीबी की रेखा से नीचे जीवन यापन करने वाले परिवार का प्रमुख कमाने वाले सदस्य जब किसी कारणवश मृत्यु का शिकार हो जाता है तो उसकी मृत्यु, जाति, एवं आय प्रमाण पत्र चिकित्साधिकारी

तहसीलदार उपजिलाधिकारी खण्ड विकास अधिकारी एवं अधिशासी अधिकारी द्वारा स्वीकृत किया जाता है। अनुसूचित जाति एवं जनजाति के छात्रवृत्तियों की स्वीकृति एवं वितरण के लिए ग्राम प्रधान एवं ग्राम पंचायत विकास अधिकारी द्वारा की जाती है।

लघु सिचाई कार्यक्रम के अन्तर्गत लघु/सीमान्त कृषको के लिए कृषि उत्पादन में वृद्धि हेतु ग्राम पंचायत तथा खण्ड विकास अधिकारी से स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक होता है। अधिक जानकारी हेतु सहायक अभियन्ता 'लघु सिचाई' से सम्पर्क स्थापित करना पड़ता है।

गाँव के समस्त भूखण्डों की संस्थाओं क्षेत्रफल सबधित काश्तकार का नाम और सिचाई के साधन कुएँ आदि का विवरण तथा मृतक भूमि खातेदार व्यक्तियों व उनके उत्तराधिकारियों की सूची अर्थात् राजस्व विभाग के अभिलेख जो गाव में खसरा, खतोनी, पक का एक समेकित रजिस्टर है, को लेखपाल से ही प्राप्त किया जा सकता है इससे सम्बन्धित विवाद राजस्व न्यायालयों द्वारा जिसमें राजस्व निरीक्षक तहसीलदार नायब तहसीलदार जिलाधिकारी अपरजिलाधिकारी उपजिलाधिकारी सम्मिलित होते हैं।

गावों में चकबन्दी विभाग के संगठन में जिलाधिकारी पदेन उप सचालक चकबन्दी होता है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक जिले में उपसचालक चकबन्दी, बन्दोबस्त अधिकारी चकबन्दी, चकबन्दी अधिकारी सहायक, चकबन्दी अधिकारी, चकबन्दी कनूनों तथा चकबन्दी लेखपाल आते हैं।

भूकम्प, चकवात, बाढ़, सूखा, आगजनी, ओलावृष्टि, अतिवृष्टि आदि प्राकृतिक आपदा में लेखपाल और तहसीलदार द्वारा आर्थिक सहायता पीड़ित व्यक्तियों को प्रदान की जाती है।

उपरोक्त के अतिरिक्त अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति पिछड़ा वर्ग प्रमाण पत्र आय प्रमाण के लिए प्रार्थना पत्र पर ग्राम प्रधान या क्षेत्र समिति सदस्य की जाति सम्बन्धी आख्या के साथ-साथ उस हल के लेखपाल एवं

भूलेख निरीक्षक की जाति सम्बन्धी आस्था तदोपरान्त ही कार्यवाही होती है। इसी तरह आय प्रमाण पत्र स्थानीय निवास प्रमाण पत्र हैसियत प्रमाण पत्र वारिसान प्रमाण पत्र हेतु लेखपाल एवं भूलेख निरीक्षण की आख्या के साथ जिलाधिकारी, उपजिलाधिकारी से पृष्ठांकन कराने के लिए पश्चात ही तहसील कार्यालय में प्रस्तुत करना होगा। अतः ग्राम पंचायत विकास खण्ड तहसील व विकास से सम्बन्धित विभाग के आपसी तालमेल द्वारा ही ग्रामीण विकास के लक्ष्यों को प्राप्त करना सम्भव है। ग्रामीण विकास में प्रयुक्त धनराशि में ग्राम पंचायत के प्रधान ग्राम पंचायत विकास अधिकारी जिला पंचायत अधिकारी के संयुक्त हस्ताक्षर अपरिहार्य हैं।¹³ जिला नियोजन समितियों के माध्यम से जिला नियोजन को प्रभावकारी बनाने की चेष्टा की गयी फिर भी गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले लोगों की संख्या में मात्र दो प्रतिशत ही गिरावट आयी। पहली पंचवर्षीय योजना से लेकर आज तक मनोवांछित सफलता न मिलने का मुख्य कारण विगत दशकों में पंचायती राज व्यवस्था की दुर्दशा नौकरशाही के निहित स्वार्थ और राजनैतिक इच्छा शक्ति की कमी रही है। इन सबके बावजूद इसका मौलिक कारण ग्राम ढाँचे के अन्दर देश तथा ग्रामीण स्तरीय आर्थिक और सामाजिक सम्बद्ध रहे हैं। ग्रामीण पुनर्रचना एवं विकास प्रशासन के विद्वान यह भली भाँति जान चुके हैं कि इन दोनों के मध्य अन्तःक्रिया पर्याप्त घनिष्ठ एवं निर्णायक है। ग्रामीण विकास तथा विकास प्रशासन की वर्तमान स्थिति यह है कि नवीन तकनीकी एवं सम्पर्कों को ग्रहण करने के बाद भी यह परम्परागत मूल्यों से सम्बद्ध तथा परम्परागत संस्थाओं से प्रभावित है।¹⁴

नियोजित विकास के काल में ग्रामीण गरीब अच्छी शिक्षा श्रेष्ठतर स्वास्थ्य सेवाएँ श्रेष्ठतर मवेशी अधिक सुविधाएँ तथा कृषि विकास के लिए

¹³ शासनादेश नवीन पंचायती राज अधिनियम, सूचना एवं जन सम्पर्क विभाग, 1999

¹⁴ Deygrave R L. **Indian Government Politics in Developing Nations** 1975
P 7

विकसित तकनीकी ज्ञान के रूप में मार्ग प्रस्तुत करने लगे हैं।¹⁵ ग्रामीण विकास कार्यक्रमों की एक और महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि विकास प्रक्रिया में युवकों की सहभागिता की आवश्यकता बढ़ी है। परिणामतः 15 से 25 वर्ष तक की आयु के विद्यार्थी एवं गैर विद्यार्थी युवा जो कि अब तक कार्यक्रम नियोजन एवं कार्यान्विति में सहभागिता से वंचित थे, आगे आये हैं।¹⁶

विकास कार्यक्रम सम्बन्धी अनुभव इस बात के द्योतक है कि पंचायती राज एवं सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के साथ जन-सहयोगिता एवं सलग्नता का प्रायः अभाव रहा है। जबकि सामुदायिक विकास तथा पंचायती राज दोनों ही ग्रामीण जनता के कल्याण के लिए प्रारम्भ की गयी जन व्यवस्था हैं।

सामुदायिक विकास कार्यक्रम

सामुदायिक विकास परियोजना का उद्देश्य होगा कि वह उसके क्षेत्र में बसने वाले पुरुषों स्त्रियों और बच्चों के लिए जीवित रहने के अधिकार की स्थापना करने में मार्गदर्शन का कार्य करे। कार्यक्रम की प्रारम्भिक अवस्था में प्राथमिक बल आहार पर दिया जायेगा जिसका इस लक्ष्य की प्राप्ति के साधनों में प्रमुख स्थान है। इस संगठन की आवश्यकता वित्त आयोग ने 1949 में ही अनुभव की थी, "हमारी राय में इस समय भारत की सबसे बड़ी आवश्यकता एक प्रसार सेवा है। जिससे शोधकार्य तथा उत्पादकों की कार्यप्रणाली के बीच का अन्तर दूर किया जा सके। उस सेवा का स्वरूप वैसा ही होना चाहिए जैसा कि इंग्लैण्ड आदि देशों में लाभप्रद हो चुका है।

¹⁵ Vgus A India: A case in Social Change Sociological of Under-Development P. 210

¹⁶ Committee of Concerned Asian Scholars China Inside The peoples republic buwlon books New Yark 1972, P 240

हमारा विचार है कि 40-50 गाँवों के बीच एक प्रसार अधिकारी तथा आवश्यक कर्मचारी वर्ग हो और वह एक प्रदर्शन फार्म पर कार्य करे। वह अधिकारी गाँवों में सुधार योजनाओं को लागू करने के लिए केन्द्र से सभी विकास विभागों के अधिकारियों के रूप में काम करेगा और दूसरी ओर वह क्षेत्र के किसानों का पथ प्रदर्शन तथा मित्र होगा और उनके निकट सम्पर्क में रहेगा।¹⁷ सामुदायिक कार्यक्रमों के केन्द्रीय प्रशासन एस के डे ने सामुदायिक विकास कार्यक्रमों की तुलना उस उद्यान से की थी जिसका पालन पोषण किसी प्रशिक्षित माली ने किया हो।¹⁸

प्रधानमंत्री जवाहरलाल नेहरू ने 7 मई 1952 को विकास आयुक्तों के सम्मेलन में भाषण देते हुए कहा था दूसरों को केवल सलाह देने के बजाय काम को स्वयं करो और वस्तुतः काम करने वाले लाखों स्त्री पुरुषों में साझेदारी की आरंभ सहयोग मूलक क्रिया की भावना उत्पन्न करे। सभी सामुदायिक कार्यक्रम सफल हो सकेगा। यदि आप समझते हैं कि आप का काम एक बड़े कार्यालय में बैठना और आदेश जारी करना है तो आप इस कार्य के लिए नितान्त अनुपयुक्त हैं। अच्छा हो आप कहीं अन्यत्र चले जायें और कोई दूसरा काम ढूँढ लें। चाहे कोई विकास आयुक्त हो और चाहे प्रशासक उसे फावड़ा हाथ में लेना और खुदाई करना है। यदि इस परियोजना से सम्बद्ध कोई अधिकारी अपने कार्यालय में बैठा रहता है तो वो प्रभावकारी सिद्ध नहीं हो सकता।¹⁹

सामुदायिक विकास नि.सन्देश जनता का कार्यक्रम है इसलिए वह तब तक सफल नहीं हो सकता जब तक कि जनता व्यापक रूप से उसकी सभी अवस्थाओं में साझेदार न बनें। साझेदारी को प्रोत्साहन देने के लिए विभिन्न

¹⁷ Estimates Committee Ministry of Community Development part I Lok Sabha Secretariat New Delhi December 1956 P 8

¹⁸ Community Programme A Draft Outline P 37

¹⁹ उद्धृत अवस्था ए पी विकास प्रशासन आगस्त 2001 पृ 79 80

स्तरो पर सलाहकार समितियाँ स्थापित की गयी थी जिनके सदस्य साधारण नागरिक हुआ करते थे। खण्ड स्तरीय सलाहकार समिति में ग्राम समितियों के सदस्य राज्य के विधायक और ससद के सदस्य सहकारी समितियों प्रगतिशील किसानों आदि के प्रतिनिधि सम्मिलित थे। जिला स्तरीय समिति में कुछ नागरिक तथा विभिन्न तकनीकी विभागों के प्रमुख सम्मिलित थे। सामुदायिक विकास के संगठन और प्रशासन ने नागरिकों पर विश्वास नहीं किया।

कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन ने अपने 1954 के प्रथम प्रतिवेदन में कहा था, ऐसे बहुत कम उदाहरण हैं जब इन समितियों ने वैसे ही काम किये हो जैसे करने की उनसे आशा की गयी थी। समितियों के सदस्य आशान्वित थे कि आयोजन से लेकर निष्पादन तक वे विकास कार्य की सभी अवस्थाओं में सक्रिय रूप से भाग लेंगे। आशा थी कि इन समितियों की जिनमें जिलों के विभागाध्यक्ष प्रमुख, गैर, सरकारी व्यक्ति व्यवस्थापिकाओं के स्थानीय सदस्य तथा स्थानीय निकायों के सदस्य सम्मिलित थे, नियमित रूप से बैठके होगी और वे उसी सुगठित रूप से कार्य करेगी जैसी कि सामुदायिक विकास निकायों से आशा की जाती है। किन्तु दुर्भाग्य से ऐसी अनेक प्रतिकूल परिस्थितियाँ उत्पन्न हो गयी जिन्होंने हमारी आशाओं पर पानी फेर दिया। अनेक विभागीय अधिकारियों तथा गैर सरकारी सदस्यों ने उनसे बचना आरम्भ कर दिया। गैर सरकारी सदस्यों में कुछ ने तो समितियों को बैठकों को अपने विशिष्ट दृष्टिकोण को प्रस्तुत करने के लिए प्रयुक्त करना आरम्भ कर दिया। अनेक ऐसे भी उदाहरण हैं कि वर्ष में केवल पहली बैठक हुई।²⁰

²⁰ Quoted in the Fourtieth Report of the Estimate Committee Part II New Delhi Lok Sabha Secretariat 1956 PP 26-27

पंचायती राजः—

लोकतान्त्रिक और सामुदायिक विकास कार्यक्रम को सफल बनाने के लिए लोकतान्त्रिक सस्थाओं का विकेन्द्रीकरण किया जाय ताकि निर्णय लेने के केन्द्र जनता के अधिक निकट हो तथा जनता इन निर्णयों में भाग ले सके साथ ही नौकरशाही स्थानीय जनता के नियंत्रण में कार्य करे। आज भारत में ग्रामीण स्थानीय शासन के इतिहास में शायद ही कोई ऐसी समिति रही हो जिसने इससे अधिक व्यापक और आधारभूत सुधार करने में योग दिया हो।²¹ वैसे प्रारम्भ से ही हमने पंचवर्षीय योजनाओं और विकास कार्यों में पंचायतों की केन्द्रीय भूमिका को स्पष्ट रूप से स्वीकारा है। तमिलनाडु, गुजरात, आन्ध्रप्रदेश तथा मध्य प्रदेश में पंचायती राज के विभिन्न स्तरों की कार्यप्रणाली के कुछ पहलुओं का विचारकों द्वारा अध्ययन करने से स्पष्ट होता है कि पंचायती राज सस्थाओं ने कृषि उत्पादन के क्षेत्र में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। जैसे गुजरात और आन्ध्रप्रदेश में ये सस्थाएँ सड़कों, सिंचाई के लिए ऋणों को लागू करने, कृषि उपकरणों बीज, कीटनाशकों तथा खाद के आवंटन आदि पर किये जाने वाले निर्देशों से इस क्षेत्र में काफी सुधार लाने में सफल रही हैं। नवीन पंचायती राज व्यवस्था के अन्तर्गत विकास कार्यक्रम की प्रक्रिया में हिस्सा लेने के लिए संगठनात्मक परिवर्तन किया है। जनता की सहभागिता प्राप्त करने के लिए समस्त वर्गों के लोगों विशेषकर पिछड़े वर्ग अनुसूचित जाति जनजाति महिलाओं को सुअवसर प्रदान किया है। ग्रामीण विकास के उद्देश्य से पंचायती राज व्यवस्था की शुरुआत करते हुए पं जवाहर लाल नेहरू ने कहा था देश की सच्ची प्रगति तभी होगी जब गाँव में रहने वाले लोगों में राजनैतिक चेतना आये। देश की प्रगति का सीधा सम्बन्ध गाँव की उन्नति से है। यदि गाँव

²¹ एस आर माहेश्वरी भारत में स्थानीय शासन लक्ष्मी नारायण अग्रवाल आगरा 1997-98 पृ 56

उन्नति करेंगे तो भारत एक सफल राष्ट्र बन सकेगा। यदि आप अपने निश्चय से डिग जायेंगे। आपसी झगड़े और दलबन्दी में पड़ जायेंगे अपने उद्देश्य में कभी सफल नहीं होंगे। पंचायत में सभी को बराबर माना जाना चाहिए। स्त्री पुरुष ऊँचे तथा नीचे का कोई भेदभाव नहीं होना चाहिए। हमें एकता और भाई चारे की भावना से आत्मविश्वास के साथ आगे बढ़ना चाहिए। स्थानीय प्रशासन अथवा अन्य किसी स्तर के प्रशासन का होना अन्ततः इस बात पर निर्भर करता है कि उसमें लोक सेवा कितनी कार्यकुशलता है। यदि हम लोक सेवा के महत्व को विकास प्रयासों में स्वीकार नहीं करते तो यह हमारी भूल होगी।²² अब अधिक से अधिक देश विशेषकर विकासशील देश और संयुक्त राष्ट्र संघ लोकसेवा को राष्ट्र-निर्माण और सामाजिक आर्थिक विकास के एक माध्यम के रूप में उसके महत्व को स्वीकार करने लगे हैं। यह तो केवल लोक संगठनों और उनके उचित प्रबन्ध के द्वारा ही देश के उद्देश्यों को लागू तथा प्राप्त किया जाता है। लोक सेवा जनता को साफ तथा कुशल प्रशासन उपलब्ध कराती है।²³

स्थानीय प्रशासन अथवा अन्य किसी स्तर के प्रशासन होना अन्ततः इस बात पर निर्भर करता है कि उसमें लोक सेवा कितना कार्यकुशल है।

सभी राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं के वरिष्ठ कर्मचारी राज्य की लोक सेवा के सदस्य होते हैं और राज्य सरकार संस्थाओं में काम करने के लिए बारी-बारी से भेजती रहती है। इन लोक सेवाओं से आशा की जाती है कि वे अपना निर्धारित सेवा-काल ग्रामीण स्थानीय शासन में बिल कर पुनः राज्य की सेवा में वापस चले जायेंगे।²⁴ इस प्रकार जो स्थान रिक्त होते हैं

²² R.K. Sapru P 274

²³ Dharma Vir ~ Civil Service living up to Contemporary Reality Man and Development Chardiganh Vol 1, Nov, 1979 P. 65

²⁴ माहेश्वरी एस आर :- भारत में स्थानीय शासन नई दिल्ली 1997-98 पेज न. 100

उन्हे पुन सरकार द्वारा नामित लोकसेवको से भर दिया जाता है। कर्मचारियों पर अन्तिम नियन्त्रण मूल सेवायोजन अर्थात् राज्य सरकार का ही होता है। उसी को दण्ड देने स्थानान्तरित करने पदोन्नति अथवा आवन्तन करने का अधिकार होता है। जिस पंचायती राज्य सस्था के अधीन कोई अधिकारी कार्य करता है उसे उस पर दिन प्रतिदिन नियन्त्रण लगा कर ही सतोष कर लेना पड़ता है।

वरिष्ठ कर्मचारी सर्वत्र राज्य सरकार के ही नौकर होते हैं। फिर भी कुछ राज्यों ने एक पृथक सेवा की स्थापना की है। और पंचायती राज सस्थाओं में नियुक्ति के लिए कर्मचारी केवल उसी से लिए जाते हैं। आन्ध्र प्रदेश गुजरात महाराष्ट्र तथा राजस्थान में पंचायती राज कर्मचारियों का एक पृथक वर्ग बना दिया गया है। गुजरात में राज्य पंचायत सेवा की स्थापना कर ली है जो राज्य सेवा से मिला है और जिसको कुछ राजपत्रित और कुछ अराजपत्रिक कर्मचारी सौंप दिये गये हैं। महाराष्ट्र में मुख्य कार्यकारी अधिकारी, उपकार्यकारी अधिकारी, जिला कृषि अधिकारी, जिला पशुपालन अधिकारी, जिला समाज कल्याणकारी अधिकारी, कार्यकारी अभियन्ता, शिक्षा निरीक्षक तथा जिला स्वास्थ्य अधिकारी राज्य सेवा के सदस्य होते हैं। किन्तु उन्हें जिला परिषद के अधीन कार्य करने के लिए तैयार किया जाता है।

राजस्थान में सम्पूर्ण राज्य के लिए एक पृथक पंचायती राज सेवा की गयी है जो राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा कहलाती है। पन्द्रह प्रकार के पदों को सवर्गों में संगठित कर दिया गया है। यथा ग्राम स्तरीय कर्मचारी, अध्यापक, पशुओं के कम्पाउन्डर, क्षेत्रीय कर्मचारी, ड्राइवर इत्यादि। किन्तु तकनीकी तथा प्रशासनिक दोनों क्षेत्रों के प्रमुख कर्मचारी जैसे जिला-स्तरीय कर्मचारी खण्ड विकास अधिकारी प्रसार अधिकारी आदि

राज्य सेवा के ही सदस्य होते हैं। और उन्हें पंचायती राज निकायों में काम करने के लिए भेज दिया जाता है।

औंध प्रदेश में पंचायती राज्य के कर्मचारियों के लिए तीन सवर्गों की रचना की गयी है। राज्य सवर्ग, जिला तथा खण्ड सवर्ग। राज्य सवर्ग में जिला परिषद का सचिव खण्ड विकास अधिकारी तथा प्रसार अधिकारी सम्मिलित होते हैं। जिला सवर्ग में जिला परिषद तथा पंचायत समितियों के त्रिवर्गीय कर्मचारी सम्मिलित होते हैं। उनसे नीचे के कर्मचारी जो चतुर्थ वर्ग के कर्मचारी कहलाते हैं खण्ड सवर्ग में आते हैं।

पंचायती राज और नौकरशाही

समस्त लोकसेवकों को विकास नौकरशाही में सम्मिलित करना भूल होगी। विकास गतिविधियों में सलग्न नौकरशाही ही विकास नौकरशाही होती है। जनता में जागरूकता अज्ञानता जनसहभागिता की कमी समुदायों के दबाव और राजनीतिक दलों में प्रतिभा की कमी के कारण सारा दारोमदार नौकरशाही पर आ गया है। गरीब ग्रामीण छोटे और सीमान्त किसानों, भूमिहीनों, किरायेदारों का आर्थिक और सामाजिक जीवन में सुधार लाने की एक व्यूह रचना है।²⁵ मार्शल डिमॉक के अनुसार “ प्रशासन या प्रबन्ध कोई ऐसा विषय नहीं है जैसा कि बटन दबाना एक लीवर खींचना, आज़ाये प्रसारित करना, लाभ हानि के तथ्यों की छानबीन करना या ऐसे नियमों एवं परियोजनाओं को लागू करना अपितु एक ऐसी शक्ति है जो इस बात का निर्णय करती है कि समस्त जनता की प्रसन्नता के लिए क्या किया जाये। यह वह शक्ति है जो राज्य के भाग्य की रचना करती है।²⁶ विकास

²⁵ World Bank Rural Development Section Policy Paper May 1975 P. 3

²⁶ डियार्क एम ई ए फीलासफी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन 195 8, पृ 265

नौकरशाही को उनकी भूमिका के अनुसार तीन श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है।²⁷

उच्च स्तर— राजनीतिक नेतृत्व को विकास योजना के व्यवसायिक पक्ष का ज्ञान नहीं होता है और न ही वे विशेषज्ञ होते हैं। ऐसी स्थिति में वरिष्ठ प्रशासकों की विकास नीति बनाने में भूमिका बढ़ जाती है। एपल्बी के शब्दों में “प्रशासकगण निरन्तर भविष्य के लिए नियम निर्धारित करते रहते हैं और प्रशासक ही निरन्तर यह निश्चित करते हैं कि कानून क्या है, कार्रवाई के अर्थ में इसका तात्पर्य क्या है तथा प्रचलित और भावी आदान प्रदान के सिलसिले में दोनों पक्षों अर्थात् प्रशासन और नीति के अपने अलग-अलग अधिकार क्या होंगे। प्रशासक एक अन्य प्रकार से भी नीति निर्माण में भाग लेते हैं। वे विधानमण्डल के लिए प्रस्तावों एवं सुझावों का स्वरूप निश्चित करते हैं। यह नीति निर्माण का ही एक भाग होता है।²⁸ यह नाइजीरिया, भारत और पकिस्तान आदि देशों के सम्बन्ध में सत्य है। द्वितीय, वित्तीय और प्रशासनिक विषयों से सम्बन्धित विभिन्न नीति विकल्पों की सलाह देना वरिष्ठ प्रशासकों का उत्तदायित्व है। तीसरे, नीति निर्माण में भागीदारी के साथ-साथ उन्हें लागू करने तथा निम्न स्तर की नौकरशाही को निर्देशित करना जिससे नीतियों का उचित क्रियान्वयन किया जा सके। वे नीतियों की प्रक्रिया का परिवेक्षण भी करते हैं। चौथे, प्रशासक की सफलता का आँकलन नीतियों को प्रभावी तरीके से लागू करने पर निर्भर है। अन्तिम, भारत में अधिकांश राजनीतिक वरिष्ठ प्रशासकों को राजनीतिज्ञों के अधिदेशों को लागू करने का साधन मानते हैं।

आज लोक सेवा के कृत्यक अधिक जटिल और विविध होने के कारण वरिष्ठ प्रशासकों को समाज की बदलती हुई आवश्यकताओं को पूर्ण करने के

²⁷ आर के सप्रू पृ 276

²⁸ एपल्बी पी एच पॉलिसी ऐंड एडमिनिस्ट्रेशन 1949 पृ 7

लिए सक्षम और उपलब्धि प्रवण होना आवश्यक है। नवनीत सिन्हा के कथनानुसार अखिल भारतीय लोक सेवा नागरिक नहीं रही है। जयन्त कुमार रे ने अपने अध्ययन में यह बताया है कि अधिकांश बहुमत भारतीय प्रशासक या तो निन्दा करने वाले होते हैं या समझौता करने वाले होते हैं। दूसरे वरिष्ठ प्रशासक कभी-कभी विदेशी विशेषज्ञों या कनिष्ठ अधिकारी वर्ग जो आधुनिक दक्षता में शिक्षित और प्रशिक्षित होते हैं, के द्वारा सुझाये गये नवीन विचारों और नवप्रवर्तनों का विरोध करते हैं। विरोध इसलिए करते हैं जिससे उनका महत्व और प्रतिष्ठा कम न हो जाय। साम्रज्यवादी शासन में प्रशिक्षित परम्परावादी दृष्टिकोण रखने तथा कार्य करने वाले प्रशासक परिवर्तन की सामाजिक आर्थिक प्रक्रिया में अपने आप को उपयुक्त नहीं पाते हैं। तीसरे वरिष्ठ प्रशासक अपनी वरिष्ठता और उच्च वेतनमान के कारण अपनी श्रेष्ठता सिद्ध करते हैं न कि दक्षता और विशिष्ट तकनीकी ज्ञान के कारण। साथ में यह आवश्यक नहीं है कि वरिष्ठ प्रशासक हमेशा विकास कार्यों में अभिरुचि ले। वे प्रायः यथापूर्ण स्थिति बनाये रखने के पक्षधर होते हैं तथा उचित विकास क्रियान्वयन कार्य में सत्ता का प्रयोग करने में संकोच करते हैं। वरिष्ठ प्रशासकों की इन बाधताओं को दूर करने की आवश्यकता है जिससे विकास कार्य सुचारु रूप से सम्पन्न किया जा सके।²⁹ उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि पंचायती राज संस्थाओं के वरिष्ठ अधिकारी राज्य लोक सेवा के सदस्य होते हैं। और राज्य सरकार उन्हें निश्चित अवधि के लिए उन संस्थाओं को दे देती है। अतः ग्रामीण स्थानीय शासन में सेवा करना उनकी नौकरी का अंग नहीं है, वह तो उनके सेवाकाल में थोड़े समय का प्रवास है, जिसका उसके गणतन्त्र से सम्बन्ध नहीं होगा। केन्द्रीय स्तर पर प्रशासनिक

²⁹ जयन्त कुमार रे, ऐडमिनिस्ट्रेटिव इन मिक्सड पालिटी दिल्ली मैकमिलन 1981 पृ. 7

तन्त्र ³⁰ में ग्रामीण विकास मन्त्रालय का प्रशासनिक प्रमुख सचिव हाता है। इसकी सहायता के लिए अतिरिक्त सचिव, सात संयुक्त सचिव और सहायक स्टाफ के अतिरिक्त सचालक उपसचिव, सहसचिव उप और सहायक आयुक्त भी होते हैं। राज्य स्तर पर प्रशासनिक व्यवस्था ³¹ के लिए 1983 के अन्त तक 16 राज्यों में से 14 राज्यों में ग्रामीण विकास विभाग थे। ये राज्य आन्ध्र प्रदेश, बिहार, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, जम्मू कश्मीर, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडु, पश्चिम बंगाल और उत्तर प्रदेश। 1985 में राव समिति (प्रशासनिक व्यवस्था ग्रामीण विकास) ने विकास प्रशासन के प्रमुख के रूप में एक वरिष्ठ अधिकारी मुख्य सचिव के समकक्ष अधिकारी को प्रमुख बनाने की अनुशंसा की थी। ग्रामीण विकास विभाग की सहायता के लिए एक राज्य स्तर की समन्वय समिति की स्थापना की गयी है। इन समिति के मुख्य सचिव कृषि उत्पादन आयुक्त/विकास आयुक्त अध्यक्ष होते हैं। वित्त सचिव, योजना सचिव, कृषि, पशुपालन, सिंचाई, सहकारिता, वन, मत्स्य, उद्योग, खनिज विभाग के प्रमुख तथा भारत सरकार का एक प्रतिनिधि संयुक्त सचिव उपसचिव व ग्रामीण विकास का प्रतिनिधि इसके सदस्य हैं।

जिला स्तर पर प्रशासनिक व्यवस्था³² में जिलाधीश की स्थिति अद्वितीय है। 1978-79 से प्रारम्भ हुई डीआर.डी.ए की निगरानी का अध्यक्ष व योजना अधिकारी जिलाधीश व अतिरिक्त जिलाधीश (विकास) होते हैं। 73वें संविधान संशोधन 1992 के अन्तर्गत अधिनियम 1994 द्वारा जिला पंचायतों के लिए समस्त प्रबन्ध मुख्य विकास अधिकारी के हाथों में सौंप

³⁰ होशियार सिंह एडमिनिस्ट्रेशन ऑफ रूरल डेवलपमेन्ट इन इण्डिया स्टर्लिंग पब्लिशर्स प्राइवेट लिमिटेड नयी दिल्ली 1995, पृ-26

³¹ पूर्वोक्त, पृ 29

³² सविन्दर सिंह भारत में विकास प्रशासन न्यू एकेडेमिक पब्लिशिंग कम्पनी जालन्धर 1996 पृ 489

दिया गया है। जिला स्तरीय अधिकारियों का जिला पंचायतो को हस्तान्तरण कर दिया गया है।³³

मध्य स्तर :— समस्त ग्रामीण विकास कार्यक्रम ब्लॉक विकास प्रशासन के माध्यम से बनते और लागू होते हैं इसलिए इस स्तर पर प्रशासनिक मशीनरी प्रभावशाली होनी चाहिए। मध्य स्तर नौकरशाही में संचालन ब्लॉक विकास और पंचायत अधिकारी सहआयुक्त और प्रथम श्रेणी के तकनीकी अधिकारी आदि अधिकारीगण आते हैं। ब्लॉक स्तर पर यह संगठन मूल योजना के अन्तर्गत होना चाहिए था।³⁴ मध्य स्तर नौकरशाही ही राज्य जिला और स्थानीय स्तर पर कार्यों में समन्वय स्थापित करते हैं। समन्वय इसलिए आवश्यक है कि कार्यों का दोहराव न हो। समन्वय के अभाव से संगठन के कार्यों में तालमेल नहीं बैठता और इस प्रकार एक अभिकरण द्वारा सम्पन्न की गयी क्रियाओं उपलब्धियों एवं अनुभवों से दूसरे अभिकरण को पर्याप्त मात्रा में लाभ नहीं पहुँच सकता।³⁵ वे नीति निर्माता और नीति क्रियान्वयन इकाईयों के बीच संचार माध्यम के रूप में कार्य करते हैं। मार्क्स के अनुसार संचार व्यवस्था जिस पर संगठन निर्भर रहता है, मध्य प्रबन्धक के व्यवहार के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण विषय है।³⁶ सच तो यह है कि विकास कार्यक्रमों और योजनाओं की सफलता मध्य स्तर नौकरशाही के कार्य करने की इच्छा क्षमता पर निर्भर है। इन कार्यों को करने के लिए निम्न स्तर नौकरशाही के साथ समन्वय बनाये रखते हैं। साथ ही निम्न स्तर नौकरशाही को कार्यों को करने का प्रशिक्षण प्रदान करते हैं। विकास कार्यों को करना मध्य स्तर नौकरशाही का क्षेत्रीय उत्तरदायित्व भी होता है। फलस्वरूप उनके पास निरीक्षण परिवेक्षण और निर्देशन देने का दायित्व भी

³³ देखें परिशिष्ट —जिला स्तरीय अधिकारियों का पंचायती राज को हस्तान्तरण

³⁴ होशियार सिंह पार्श्वदधृत पृ 38

³⁵ गुलिक ऐंड उर्विक पेपरस ऑन साइंस ऐंड पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन 1937 पृ 30

³⁶ एफ एम मार्क्स द ऐडमिनिस्ट्रेटिव स्टेट पृ 376

होता है। इसके अतिरिक्त वे विश्लेषण करके आँकड़े और अन्य उपयोगी सूचना नीति और योजनाओं के निर्माण के लिए सचिवालय और योजना निकायों को भेजते हैं।

निम्न स्तर – स्थानीय लोक सेवा की सबसे कमजोर कड़ी पंचायत के स्तर पर है, जो वस्तुतः ग्रामीण स्थानीय शासन की पंचायती राज व्यवस्था का आधार तथा पोषक शक्ति है। उन्हें अधिकार नहीं होता कि वे किसी को आज्ञा अनुदेश का निर्देश दे सकें। उनकी आज्ञाएँ अपना कार्य करने तक ही सीमित रहती हैं। “इसके व्यवहार में केवल औपचारिक सम्बन्ध ही प्रभावी नहीं रहते बल्कि अनौपचारिक सम्बन्ध का भी व्यवहार चलता है।³⁷ प्रथम यही लोग वास्तव में सरकारी कार्यों का संचालन करते हैं और जनता के सम्पर्क में आते हैं। ऐसे सम्पर्कों से विकास कार्यों में भागीदारी की भावना को प्रोत्साहन मिलता है जिससे लोक सेवकों को स्थानीय मांगों और आवश्यकताओं की जानकारी होती है। दूसरे इसी स्तर के लोक सेवक जनता और सगठनों से कर और राजस्व वसूली करते हैं।

यही नौकरशाही कार्यक्रमों को बनाने के लिए आँकड़े एकत्र करके भेजते हैं। तीसरे निम्न स्तर नौकरशाही के सेवा वर्ग नवीन तकनीकों को भी सीखते हैं और जिन पर लागू करना होता है उन्हें जानकारी उपलब्ध कराते हैं। परिवार नियोजन, स्वास्थ्य, पशुपालन, वातावरण, संरक्षण, पोषण आदि के सम्बन्ध में वे अच्छे विशेषज्ञ होते हैं। चौथे शहर और ग्रामीण क्षेत्रों में दी जाने वाली विभिन्न कार्यक्रमों और राष्ट्रीय एकीकृत विकास कार्यक्रम आदि को लागू करने का उत्तरदायित्व इसी नौकरशाही का होता है। पंचायत का एक सचिव होता है जो उसे कार्याकारी सहायता देता तथा गाँवों के अभिलेखों का अनुरक्षण करता है। नवीन पंचायती राज व्यवस्था में ग्राम पंचायत विकास अधिकारी ही ग्राम पंचायत का सचिव भी होगा। पंचायत

³⁷ पिफनर एंड शेरवुड एडमिनिस्ट्रेटिव ऑर्गनाइजेशन पृ 292

स्तर पर पटवारी, चौकीदार, सिचाई कार्यों का गाँव वासियों के सुख पर भारी प्रभाव पड़ता है। दिवाकर ग्राम सभा समिति '1963' ने सस्तुति की इन कर्मचारियों की चरित्र पत्रिकाओं को पंचायत या सरपच (अध्यक्ष) लिखा करे और यदि उनके काम के सम्बन्ध में शिकायत हो तो एक परम्परा कायम की जानी चाहिए कि सरपच द्वारा की गयी शिकायत पर तुरन्त और सावधानी से विचार किया जायेगा³⁸

जन प्रतिनिधि एवं लोक सेवक जिला- पंचायत अध्यक्ष तथा जिलाधीश

पंचायती राज्य व्यवस्था के साथ जिलाधीश का जो सम्बन्ध है उसका विश्लेषण करना भी रोचक होगा। बलवन्त राय मेहता समिति की धारणा थी कि यह अधिकारी जिले के सभी विकास विभागों के अधिकारियों के दल का कप्तान होगा, और जिले के योजनाओं के निर्माण तथा कार्यान्वयन में आवश्यक समन्वय स्थापित करने का उत्तरदायित्व उसी का होगा।³⁹

कुछ समय से देश में यह विचार चला आया है कि जिलाधीश को पंचायती राज व्यवस्था से सम्बद्ध किया जाये अथवा नहीं। जिलाधीश के इस व्यवस्था से सम्बद्ध करने के पक्ष में निम्नलिखित तर्क दिये जाते हैं:-

1- जिलाधीश जिले में सदैव से राज्य सरकार के अभिकर्ता के रूप में कार्य करता आया है और जनता को जब कष्ट होता है अथवा जिले के अन्य सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध कोई शिकायत होती है तो वो उसी से आशा करती तथा उसी के पास एकत्र होती है।

³⁸ Report of the study Team on the position of Gram Sabha in panchayati Raj Movement Ministry of Community Development and Co-operation 1963, Para 4, P. 11

³⁹ माहेश्वरी एस आर, पार्श्वद्वित, पृष्ठ 107

2— चूँकि पंचायती राज्य कार्य अपने शैशव काल में है इसलिए उसके समुचित विकास के लिए स्पष्ट आवश्यकता है कि उसे जिलाधीश जैसे अनुभवी प्रशासक का परिवेक्षण, मार्गदर्शन तथा निर्देशन उपलब्ध हो।

3— पंचायती राज्य व्यवस्था का प्रभावकारी होना जिलास्तरीय अधिकारियों तथा जिले में स्थित नगरपालिकाओं और केन्द्रीय एवं राज्य सरकार के कार्यालयों के सहयोग पर निर्भर करता है। यह सहयोग जिलाधीश के द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता है।

4— जिलाधीश राज्य सरकार के कान और आँख है। इसलिए आवश्यक है कि जिले के लोक मत की सभी धाराओं से भली भाँति अवगत हो।⁴⁰

अतः विकास के क्षेत्र में जिलाधीश के निम्नलिखित उत्तरदायित्व भी हैं।⁴¹

अ— विभिन्न विकास कार्यक्रमों की सफलता व प्रगति की देख रेख करना

ब— पंचायतों द्वारा व्यय किये गये धन के सदुपयोग की जाँच व नीतियों का परिचालन सुनिश्चित करना।

स— विभिन्न योजनाओं के क्रियावयन के सम्बन्ध में राज्य सरकार को प्रतिवेदन देना।

अनुभवों तथा अनुसंधानों से यह तथ्य सामने आया है कि प्रशासकीय सेवा के अधिकारी अधिकांशतः नियामकीय कार्यों में अधिक व्यस्त रहते हैं तथा विकास कार्यों के लिये अधिक समय नहीं दे पाते हैं। जिसका असर

⁴⁰ वही, पृ. 108.

⁴¹ गोविन्द खन्डेलवाल, 'जिला प्रशासन तथा जिलाधीश की भूमिका', प्रतियोगिता दर्पण, अगस्त 1998, पृ. 67-68.

विकास प्रशासन पर नकारात्मक पड़ता है। इसलिये विभिन्न राज्यों में उसके लिये जो भूमिका निर्धारित की गई है वह निम्न प्रकार है

1— मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र ⁴² और पश्चिम बंगाल में उसे जिला परिषद से पूर्णतः अलग रखा गया है।

2— बिहार तथा उत्तर प्रदेश में उसे जिला परिषद तथा उसकी स्थाई समितियों की बैठक में सम्मिलित होने का अधिकार है, वह इन बैठकों के विचार विमर्श में भी भाग ले सकता है, किन्तु उसे मतदान का अधिकार नहीं है।

3— असम, गुजरात, हरियाणा, उड़ीसा, पंजाब तथा राजस्थान में उसे अधिकारिक रूप से जिला परिषद का सदस्य बना दिया गया है किन्तु वह वोट नहीं दे सकता।

4— दक्षिण में आन्ध्र प्रदेश, तमिलनाडु तथा कर्नाटक राज्यों में जिलाधीश को जिला परिषद का सभापति बनाया गया है। आन्ध्र प्रदेश में वह उन सभी स्थाई समितियों का सभापति होता है जिन्हें अनेक विषयों में कार्यकारी सत्ता से विभूषित किया गया है।

अतः अब यह माग की जा रही है कि नियामकीय तथा विकास कार्यों के लिये अलग-अलग अधिकारी की नियुक्ति की जानी चाहिये। चूँकि भारत कृषि प्रधान देश है अतः कृषि तथा विकास हेतु जिला विकास अधिकारी के पद पर भारतीय कृषि सेवा अथवा कृषि विशेषज्ञ नियुक्त किये जाने चाहिये। इस प्रकार की व्यवस्था से जहाँ एक ओर सामान्यज्ञों तथा विशेषज्ञों की समस्या सुलझेगी, दूसरी ओर विकास एवं प्रशासन में विशेषज्ञता में परिणाम स्वरूप विकास प्रशासन को गति मिलेगी तथा ग्राम विकास अधिक तीव्र गति से हो सकेगा। क्योंकि जिलाधीश के पहले से ही काम का काफी भार है। कलक्टर द्वारा किये जाने वाले कार्यों की सूची पर्याप्त लम्बी है, वह

⁴² रजित सिंह राणा 'भारतीय लोक प्रशासन' मैकमिलन, 1975 पृष्ठ 185

अतीत की भांति एक लाइन अभिकरण न रहकर एक स्टाफ अभिकरण बन गया है। आज से लगभग 20 वर्ष पूर्व जिला राजस्व कार्यालय पुनर्गठन समिति, बम्बई ने कलक्टर के कार्यभार का विश्लेषण किया था। समिति के विश्लेषणानुसार कलक्टर के प्रतिवर्ष 2975 घन्टे कार्य करना पड़ता है।⁴³

इस लिये उसे पंचायती राज व्यवस्था से सम्बद्ध किया गया तो वह अपने नवीन उत्तरदायित्वों का निर्वहन नहीं करसकेगा।

क्र०स०	कार्य	घन्टे
1—	पत्र व्यवहार	1600
2—	बैठकें	200
3—	मुकदमों की सुनवाई	100
4—	जमाबन्दी एवं निरीक्षण	80
5—	ग्राम निरीक्षण	200
6—	क्षेत्र निरीक्षण	250
7—	यात्रा	240
8—	विशिष्ट व्यक्तियों की सेवा	180
9—	दैनिक मुलाकात	125
		2975 ⁴⁴

सामान्य जनता की दृष्टि में जिलाधीश की प्रतिभा ऐसी है कि यदि उसे पंचायती राज संस्थाओं से सम्बद्ध किया गया तो उनपर उसका अनिवार्यतः प्रभाव पड़ेगा। इस लिये समुचित विकास के लिये आवश्यक है कि स्थानीय विभाग जिलाधीश से पूर्ण स्वतंत्र रहकर कार्य करें।⁴⁵

⁴³ एस आर माहेश्वरी, 'इन्डियन एडमिनिस्ट्रेशन', ओरियण्ट लॉन्गमैन, 1979, पृ 469

⁴⁴ बी एल फाडिया, लोक प्रशासन, आगरा साहित्य भवन 1983 पृ 732

⁴⁵ माहेश्वरी, पार्श्वोद्धृत पृ 237

फिर भी कई राज्यों में तकनीकी विकास कार्यों का कप्तान कलक्टर को ही रखा गया है। कई राज्यों में आज भी यह माना जाता है कि विकास कार्य व्यक्तिगत निर्देशन की अपेक्षा रखते हैं तो कलक्टर के माध्यम से ही सुलभ हो सकता है। इस सम्बन्ध में वी टी कृष्णमाचारी के ये विचार अत्यन्त महत्व के हैं

“कलक्टर की भूमिका में परिवर्तन हुआ है, किन्तु ह्रास नहीं हुआ है क्योंकि उसको अब लोकतांत्रिक संस्थाओं के पथ प्रदर्शन करने का कार्य प्राप्त है।”⁴⁶

समिति का अध्यक्ष तथा खण्ड विकास अधिकारी

चूँकि पंचायत समिति अनेक राज्यों में ग्रामीण स्थानीय शासन की धुरी है इस लिये यह आवश्यक है कि उसके निर्वाचित तथा स्थाई कर्मचारियों के बीच सम्बन्धों का भी विवेचन किया जाये। दूसरे शब्दों में समिति का प्रभावकारी रूप से कार्य करना बहुत कुछ इस बात पर निर्भर है कि समिति के अध्यक्ष तथा खण्ड विकास अधिकारी के बीच घनिष्ठ तथा अच्छे सम्बन्ध हो।

पंचायत समिति के उदय से भारत में समितियों का एक नया वर्ग शुरू हुआ है। इस वर्ग में देहात के मूल निवासी ग्रामीण सम्मिलित हैं जिन्होंने नियमित शिक्षा नहीं पाई है। इसके विपरीत स्थायी कर्मचारी सरकार द्वारा योग्यता के आधार पर भर्ती किये जाते हैं जिसमें खण्ड विकास अधिकारी सर्व व्याप्त व्यक्ति है। कम से कम ग्रामीण भारत में कोई उससे अनभिज्ञ नहीं है और न अनभिज्ञ रह सकता है। वह उन विकास अधिकारियों के दल का नेता होता है जो पशुपालन, सहकारिता, पंचायती राज, लघु सिंचाई, लोक स्वास्थ्य, उद्योग आदि विभागों में कार्य करते हैं।

⁴⁶ डी.आर. सचदेव तथा बी. डी. दुआ, 'स्टडीज इन इन्डियन एडमिनिस्ट्रेशन', किताब महल, इलाहाबाद, 1969, पृष्ठ 380

समिति का अध्यक्ष ग्रामीण प्रशासन के दिन प्रति दिन के काम काज में यहाँ तक कि शुद्ध कर्मचारी वर्ग से सम्बन्धित व्योरे की बात में भी हस्तक्षेप करता है। यदि खण्ड विकास अधिकारी किसी भूल करने वाले अधिकारी के विरुद्ध अनुशासन की कार्यवाही करना चाहता है तो अध्यक्ष प्रायः उसका समर्थन नहीं करता। वह सरकारी जीप पर अपना अधिकार बनाये रखना चाहता है। परिणाम स्वरूप अधिकारियों को अपने दौरे कम करने पड़ते हैं। वह खण्ड विकास अधिकारी तथा अन्य कर्मचारियों से ऐसे कार्यों को करने का अनुग्रह करता है जो नियमानुरूप नहीं हैं।

इसके विपरीत कभी-2 खण्ड विकास अधिकारी भी अहकारी और उद्वत होता है और वह अपने को समिति का सेवक न मानकर राज्य सरकार का पहरेदार समझता है। वह समिति के सदस्यों तथा अध्यक्ष के प्रति केवल दिखाने के लिये सम्मान प्रदर्शित करता है। उन में सरकार द्वारा योग्यता के आधार पर भर्ती किये जाने के कारण श्रेष्ठता की स्पष्ट भावना देखने को मिलती है जो इस देश के सरकारी नौकरो में सम्भवत उत्पन्न हो जाती है। इस प्रकार निर्वाचित तथा स्थायी कर्मचारियों के बीच एक गहरी और सामाजिक खाई देखने को मिलती है। इसके अतिरिक्त यह भी स्मरणीय है। कि 1903 में निर्वाचित प्रतिनिधियों, कर्मचारियों के बीच जो सम्बन्ध देखने में मिलता है। वह उस सम्बन्ध से बहुत कुछ भिन्न होता है, जो राज्य अथवा केन्द्र स्तर पर मंत्री और लोक सेवक के बीच पाया जाता है। निर्वाचित प्रतिनिधियों तथा जनता के साथ उसका सम्बन्ध प्रत्यक्ष श्रमिक व्यापक बहुमुखी तथा आमने सामने का होता है उस पर लोग अनेक प्रकार के तथा कठिन काम करवाने के लिए दबाव डालते हैं। इसलिए कभी-कभी अपनी बचत के लिए वह समिति के किसी गुट से अपना सम्बन्ध जोड़ लेता है और एक बार जब लोकसेवको को स्थान मिल जाता है तो फिर वे अपने स्वार्थों की सिद्धि के लिए स्थानीय राजनीति में उलझना आरम्भ कर देते हैं। इस

तथ्य से इकार नहीं किया जा सकता कि पंचायती राज लोक सेवा बहुत कुछ राजनीति के रंग में रंग गयी है।

इस प्रकार के व्यवहार तथा अभिवृत्तियों ने पंचायत समीति में तनाव तथा उलझने उत्पन्न की है। पंचायती राज्य का हित इसी में है कि निर्वाचित प्रतिनिधी प्रशासन के दिन प्रतिदिन के काम काज में हस्तक्षेप न करे और न तो कर्मचारी वर्ग के सम्बन्धित मामलो में ही अनावश्यक रुचि। दूसरी ओर यदि स्थानीय नौकरशाही जनता के मार्गों और सुविधाओं के सम्बन्ध में अधिक सवेदनशीलता के मामले में तो निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा प्रशासन के दिन-प्रतिदिन के मामलो में हस्तक्षेप करने के अवसर बहुत कुछ कम हो जायेगे। आज चूकि नौकरशाही नागरिक की उचित शिकायतो तथा प्रार्थनाओं की ओर भी ध्यान नहीं देती इसलिए उसे विवश होकर निर्वाचित प्रतिनिधि से हस्तक्षेप करने में प्रार्थना करनी पड़ती है। जब कोई निर्वाचित प्रतिनिधि नागरिक की सिफारिश करता है तभी नौकरशाही के कान पर जूँ रेगती है।

खण्ड विकास अधिकारी तथा उसके कर्मचारियों को चाहिए के वे समिति को अपना स्वामी समझे और पूर्ण निष्ठा से सेवा करे। उन्हें उसकी आन्तरिक गुटबन्दी से बचकर चलना चाहिए। उन्हें चाहिए कि जिस वातावरण में उन्हें काम करना पड़ता है, उसके प्रति सवेदनशील हो और उसके साथ अपना तालमेल स्थापित करने का प्रयत्न करना चाहिए। इसका कोई विकल्प नहीं इसके अतिरिक्त निर्वाचित तथा स्थानीय कर्मचारियों के लिए उपयुक्त प्रशिक्षण कार्यक्रमों की व्यवस्था की जानी चाहिए। जिससे वे सब एक दूसरे की भूमिका और समस्याओं को अच्छी तरह समझ सकें।⁴⁷

⁴⁷ माहेश्वरी, सेल्फ गवर्नमेंट इन इण्डिया लक्ष्मी नारायण अग्रवाल आगरा 1997-98 पृष्ठ 90-97

ग्राम पंचायत एवं ग्राम पंचायत विकास अधिकारी:—

ग्राम पंचायत स्तर पर विकेन्द्रीकरण व्यवस्था को सफल बनाने में ग्राम पंचायतों के सदस्यों तथा ग्राम पंचायत स्तरीय समितियों के विभिन्न पदाधिकारियों की भूमिका सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। संविधान के 73 वें संशोधन के परिप्रेक्ष्य में त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं को सुदृढ़ बनाने हेतु 11 विभागों के कार्य ग्राम पंचायतों को सौंपे गये हैं। जिनमें ग्राम पंचायत विकास अधिकारी के पद पर 8 विभागों से कर्मचारियों को नियुक्ति किया गया है।⁴⁸ उन पर बहुत बड़ी जिम्मेदारी है। ग्राम पंचायत स्तर पर विभिन्न विभागों की योजनाओं एवं कार्यक्रमों का क्रियान्वयन उनकी सूझ बूझ तथा विभागीय कार्यों की सही जानकारी पर निर्भर करेगा। ग्राम पंचायत विकास अधिकारी की तैनाती प्रारम्भ में जिलाधिकारी द्वारा की जायेगी। यदि जनपद में कर्मियों की कमी के कारण किन्हीं ग्राम पंचायतों में एक ग्राम पंचायत विकास अधिकारी की तैनाती भी नहीं हो सकी है तो ग्राम पंचायत विकास अधिकारी की नयी भरती ग्राम पंचायत द्वारा की जायेगी ऐसे ग्राम पंचायत विकास अधिकारी पंचायत के सेवक होंगे। ग्राम पंचायत विभाग अधिकारी ग्राम पंचायत के पूर्ण नियन्त्रण में कार्य करेगा और यह कर्मि अपने कार्यों को केवल अपनी तैनाती के ग्राम पंचायत में ही संपादित करेगा। इसके अतिरिक्त यह भी व्यवस्था की गयी है कि जिन ग्राम पंचायतों में एक से अधिक राजकीय नलकूप हैं वहाँ ग्राम पंचायत की जल प्रबन्धन समिति नलकूपों के संचालन के लिए अंशकालिक कर्मियों की नियुक्ति कर सकती है।

आरक्षण की व्यवस्था के द्वारा भी दोनों अन्तर्सम्बन्धित हैं कि नौकरशाही राज अधिनियम में जो पंचायतें जिस रूप में आरक्षित हैं उन पंचायतों में उसी श्रेणी का ग्राम पंचायत विकास अधिकारी नियुक्ति किया

⁴⁸ देखें परिशिष्ट ग्राम पंचायत विकास अधिकारी एवं अकार्य.

जायेगा। जिन पंचायतों के प्रधान अनुसूचित जाति के हैं उनमें अनुसूचित जाति का जिन पंचायतों के प्रधान अनुसूचित जनजाति के हैं वहाँ अनुसूचित जनजाति का तथा जिन पंचायतों के प्रधान पिछड़ी जाति के हैं। वहाँ पिछड़ी जाति का ग्राम विकास अधिकारी नियुक्त किया जायेगा आरक्षण के प्राविधानों के पालन की पुष्टि करने के पश्चात् ही इन कर्मियों का मानदेय शासन द्वारा दिया जायेगा। यदि ग्राम पंचायत विकास अधिकारी एक माह से अधिक के लिए आवकाश पर जाता है तो उसके स्थान पर अवकाश की अवधि के लिए ग्राम पंचायत द्वारा “एवजी” को नियुक्त करके वैकल्पिक व्यवस्था की जायेगी। इससे स्पष्ट है कि ये कर्मचारी पंचायती राज की सम्बन्धित सस्था के निर्वाचित प्रमुख के नियन्त्रण में काम करते हैं। नवीन पंचायती राज व्यवस्था के पूर्व पंचायत सचिव पूर्णकालिक नौकर होता है और कहीं कहीं वह एक ही साथ अनेक पंचायतों की भी सेवा करता है कुछ राज्यों में पंचायत तथा राज्य सरकार दोनों ही उसके वेतन में अंशदान देते हैं। इस कर्मचारी की समुचित योग्यताओं और प्रशिक्षण की ओर भी ध्यान नहीं दिया जाता था।

नियंत्रण तथा परीक्षा

यह ठीक है कि पंचायती राज सस्थाएँ लोकतांत्रिक हैं और जनता की इच्छा की प्रतिनिधित्व करती हैं किन्तु यह भी उचित है कि उन्हें जो भी शक्ति प्रदान की जाये उस पर जनता द्वारा निर्वाचित उनसे उच्च लोकतांत्रिक सत्ता का तथा उसके कार्यकारी संगठन का नियंत्रण हो। जो देश अपने यहां स्थानीय शासन व्यवस्था की स्थापना करता है उसके सामने बुनियादी समस्या यह होती है कि क्या उपाय किया जाय जिससे वह व्यवस्था एक साथ तीन काम करने में सफल हो जाये। ये तीन काम हैं: राज्य के अन्तर्गत सृजनात्मक क्रियाकलाप में स्वतन्त्र केन्द्रों का विकसित

होना, जनता में राजनीतिक बोध को तथा अपने एव राज्य के कार्यक्रमों में साझीदार बनने की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन देना कि और इस बात को पक्का करना कि इन नीतियों तथा कार्यक्रमों को प्रभावकारी ढंग से तथा उचित मानकों के अनुसार किर्यान्वन किया जाना है। इन तीनों भागों के बीच सदैव के लिए पूर्ण सन्तुलन कभी स्थापित नहीं किया जा सकता। कुछ देशों में अधिक स्वतन्त्रता तथा कम नियन्त्रण की आवश्यकता होती है और कभी-कभी एक ही देश में समय तथा स्थान के अनुसार स्थिति बदलती रहती है। जब स्थानीय निकाय परिस्थितियों की तथा उसकी निहित आवश्यकताओं को समझने में असफल हो तो हस्तक्षेप जरूरी हो जाता है। सरकार को दबाव डालने के लिए तैयार रहना चाहिए जिससे उसके आवश्यक कार्यक्रमों को कार्यान्वित किया जा सके और यदि आवश्यकता हो तो उन्हें समुचित कार्रवाई के द्वारा स्वयं पूरा करने के लिए तत्पर रहे।⁴⁹

चूँकि पंचायती राज निकायों को बहुत सी सत्ता और शक्ति हस्तान्तरित कर दी गयी इसलिए राज्य सरकार पर उनके कामों का परीवीक्षण करने का महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व है।

राज्य सरकार पंचायती राज्य संस्थाओं का निर्माण करती है, उनका क्षेत्राधिकार निश्चित करती है, उनको विशेष शक्तियाँ और काम सौंपती है और उसके हाथों में उनको भग करने की अंतिम शक्ति होती है। सभी राज्यों में पंचायती राज्य विधानों में एक अनुभाग होता है जिसमें स्पष्ट रूप से लिखा रहता है कि “ इस अधिनियम में अथवा इसके अन्तर्गत किसी नियम, उपविधि अथवा विनियम के अन्तर्गत केन्द्रीय अथवा राज्य सरकार के

⁴⁹ Agenda papers Seminar on Public Administration Panchayati Raj, Mussoorie, Central Institute of Community Development, 1962 P. 27

कब्जे में किसी स्थान के सम्बन्ध में लाईसेंस अथवा अनुज्ञा लेने की आवश्यकता पड़े।⁵⁰

1— निरीक्षण:— निरीक्षण का उद्देश्य यह देखना होता है कि जो कानून और नियम लागू किये गये हैं उसका पालन किया जाता है अथवा नहीं। नौकरशाही समय-समय पर स्थानीय निकायों का निरीक्षण करती रहती है। विशेषता जिलाधीश को पंचायती राज संस्थाओं के सम्बन्ध में निरीक्षण शक्तियाँ प्राप्त हैं

- (1) उसे पंचायत तथा पंचायत समिति दोनों के सम्बन्ध में प्रवेश तथा निरीक्षण का अधिकार है।
- (2) वह पंचायत तथा पंचायत समिति के किसी प्रस्ताव, आदेश अथवा आदर्शों को स्थगित कर सकता है। जिलापरिषद के सम्बन्ध में यह शक्ति मंडलायुक्त को प्रदान की गई है।
- (3) संकट के समय वह पंचायत समिति के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत किसी काम को कार्यान्वित करने का आदेश दे सकता है।

2— लेखा परीक्षण:—

लेखा परीक्षण वह साधन है जिसके द्वारा नियंत्रण और परिवीक्षण की शक्ति का प्रयोग किया जाता है, कमियों के कारणों का पता लगाया जाता है तथा गड़बड़ी के स्रोतों को बन्द किया जाता है, जिससे सर्वत्र काम ठीक ठाक होता रहे।⁵¹ आन्ध्र प्रदेश, असम, गुजरात, हरियाणा, पंजाब तथा राजस्थान में स्थानीय निधि लेखा परीक्षक पंचायतों के लेखा का परीक्षण करता है। उत्तर प्रदेश में इस काम को सहकारी समितियों एवं पंचायतों का

⁵⁰ Section 401 of the Mysore Panchayati Raj Act, 1964

⁵¹ Report of the Study Team on the Audit of the Accounts of Panchayati Raj Bodies, New Delhi : Ministry of Community Development and Cooperation, 1965, p. 6.

मुख्य लेखा परीक्षण अधिकारी करता है। पश्चिम बंगाल में प्रसार अधिकारी (पंचायत) और उड़ीसा में ग्राम पंचायत निर्देशक करता है।

पंचायत समितियों तथा जिला परिषद के लेखों का परीक्षण अधिकतर राज्यों में स्थानीय निधि लेखा परीक्षक करता है।

3— अधिकार :- पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम 1961, हर व्यक्ति पंचायत समिति एवं जिला परिषद के धन अथवा अन्य सम्पत्ति की हानि, अपव्यय तथा अनुचित प्रयोग के लिये उत्तरदायी होगा। यदि ऐसी हानि, अपव्यय अथवा अनुचित प्रयोग उस समय उसकी लापरवाही अथवा दुराचार के कारण हुआ है जबकि वह पंचायत समिति या जिला परिषद का सदस्य था। और उपायुक्त इस प्रकार के व्यक्ति के ऐसे धन की रकम अथवा सम्पत्ति के मूल्य के बराबर अधिकार वसूल करेगा।⁵² 'यह पक्का करना कि वित्तीय मामलों में भूल करने वाला व्यक्ति दण्ड से नहीं बचेगा।' नियंत्रण की ऐसी उचित प्रणाली है। राजस्थान, महाराष्ट्र, गुजरात, उत्तर प्रदेश आदि कुछ राज्यों में स्थानीय निधि लेखा परीक्षक को अधिकार वसूल करने के सम्बन्ध में केवल संस्तुति करने का अधिकार है। पंचायती राज निकाय बजट निर्माण तथा लेखांकन प्रक्रिया अध्ययन समिति ⁵³ (1962) तथा पंचायती राज निकाय लेखा परीक्षण अध्ययन समिति (1965) दोनों ने इस प्रकार की शक्ति प्रदान करने की संस्तुति की थी।

4— अनुदान :- यह सर्व विदित कहावत है कि 'जिसके हाथ लोई उसके सब कोई'। अनुदान देना किसी संगठन को नियंत्रित करने की परम्परागत प्रणाली है, किन्तु कुछ समय बीत जाने पर उसकी प्रभावकारिता क्षीण हो जाती है और नाम मात्र की रह जाती है क्योंकि रुढ़िबद्ध होने के कारण वह न अधिक बढ़ती है और न घटती है।

⁵² The Report of the Committee on Panchayati Raj, p. 26.

⁵³ The Study Group on Budgeting and Accounting Procedure of Panchayati Raj Bodies.

5- सदस्यों का निलम्बन :- राज्य सरकार किसी निकाय के सदस्यों को यहां तक कि उसके अध्यक्ष को भी निलम्बित कर सकती है यदि यह पाया जाये कि उसने अपने कर्तव्यों के पालन में दुराचार किया है।

6- निर्वाचित निकायों का निलम्बन और विघटन :- किसी निर्वाचित निकाय को निश्चित अवधि के लिये निलम्बित करना अथवा उसको पूर्णतः विघटित करना राज्य सरकार के हाथों में अन्तिम अस्त्र है।

चूँकि पंचायती राज निकायों को बहुत सी सत्ता और शक्ति अन्तरित की गई है, इसलिये राज्य सरकार पर उसके कार्यों का परीक्षण करने का महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व है। किन्तु इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये जो पद्धति अपनायी जाये वह ऐसी न हो कि उस से ग्रामीण स्थानीय शासन की पंचायती राज व्यवस्था में उचित विकास में बाधा पड़े अथवा उनके अभिक्रम पर अंकुश लगे। राज्य के सामान्य नियंत्रण तथा परीक्षण के अन्तर्गत निकाय को आना पड़ता है। नियंत्रण की व्यवस्था को निम्न लक्ष्य प्राप्त करने का प्रयत्न करना चाहिये

- (1) इस बात को पक्का करना कि नीतियों कार्यक्रम तथा लक्ष्य पूरे हो। चूँकि पंचायती राज विकास के मामलों में अभिक्रम करने वाला तथा अभिकर्ता दोनों ही हैं इसलिए कार्यक्रम के लक्ष्य को प्राप्त करना अत्यन्त महत्वपूर्ण है।
- (2) इस बात को पक्का करना कि पंचायती राज्य संस्थाएँ इस ढंग से काम करे कि कार्य एवं आचरण की उचित एवं कल्याणकारी परम्पराएँ तथा अभिसमय स्थापित हो सके।
- (3) इस बात को पक्का करना कि पंचायती राज्य संस्थाओं के अन्तर्गत निर्वाचित तथा स्थायी कर्मचारियों के बीच पारस्परिक विश्वास तथा सद्भावना का वातावरण उत्पन्न हो।

पंचायत के पदाधिकारी यद्यपि अवैतनिक होते हैं पर वे अप्रत्यक्ष रूप से अपनी मोटर गाड़ियो तथा कार्यालयो एव आवास के टेलीफोनो पर अनावश्यक रूप से खर्च करते हैं। इसके अतिरिक्त पंचायती सस्थाये अपने राजनैतिक उत्सवो, सभाओ, जुलूसो तथा जलसे पर भी खर्च करती हैं। जिससे पंचायत सस्थाओ की कार्य संस्कृति पर खराब प्रभाव पडता है। ये आवश्यक है कि पंचायतो को भी राज्य पंचायत विभाग कडे अनुशासन में रखे ताकि पंचायती सस्थाये मतदाताओं की आशाओ तथा आकांक्षाओ को पूरा कर सके।

जिला परिषद अध्यक्ष का राज्य स्तर पर इतना प्रभाव रहता है कि उसके आदेशों का उल्लंघन करने का सामान्यत कोई साहस नहीं करता है। ये आवश्यक भी है क्योंकि राज्य की राजनैतिक इच्छा शक्ति इसी तथ्य से प्रकट होती है कि जिलापरिषद के सभापति की राज्य प्रशासन में कितनी आवाज सुनी जाती है। यदि ऐसा नहीं हुआ तो जिला स्तर के अधिकारी बेलगाम हो जायेगे तथा पूर्व की भांति अपना-अपना स्तर अपनाने लगेंगे।

दूसरे, जिलाधीश का पद जिला स्तर पर परम्परागत रूप से हमारे देश का सबसे शक्तिशाली पद है जिलाधीश को शक्ति प्राप्त होनी चाहिए कि वह कम से कम ग्राम पंचायत स्तर पर धन के अपव्यय तथा भ्रष्टाचार की शिकायतो का अपने स्तर पर भी कार्यवाही कर सके।

पुलिस प्रशासन द्वारा भी जिला परिषद पर प्रभाव डालना आवश्यक है ताकि वित्तीय अनियमितताओ की जांच तथा कार्यवाही शीघ्र तथा सुचारु रूप से हो सके। सांराश में पंचायती राज्य स्तर पर भी 'चेक एण्ड बैलेन्स' की व्यवस्था उचित है जो कि हमने संविधान की मूल भावना के रूप में ग्रहण की है। भारत की जनता इतनी सचेत नहीं हुई है कि वह पंचायतो के वित्तीय कार्यकलापो पर निगरानी रख सके। यदि वह शिकायत करती भी है

तो रही की टोकरी में डाल दी जाती है। इस कारण भारतीय जनता प्रशासन प्रतिमान तत्र की ओर से क्रमशः उदासीन होती जा रही है।⁵⁴

राज्य की प्रशासकीय सेवाओं से अधिकारी को जिला परिषद के लेखा विभाग का विभागाध्यक्ष नियुक्त करना चाहिए। ग्राम पंचायत के सचिव और लेखाजोखा रखने के लिए प्रशिक्षण देना अनिवार्य करना चाहिए। कई ग्राम पंचायतों को मिलाकर किसी संस्था या लेखा विशेष को इनके लेखा परिक्षण करने का काम दिया जा सकता है।

जिला ग्रामीण विकास अभिकरण

राष्ट्रपिता महात्मा गाँधी के अनुसार 'भारत गावों में बसता है। ग्रामीण विकास के बिना देश का विकास सम्भव नहीं है क्योंकि तीन चौथाई जनसंख्या गावों में निवास करती है तथा राष्ट्रीय आय का 40 प्रतिशत हिस्सा ग्रामीण अर्थ व्यवस्था से प्राप्त होता है। दो दशकों में केन्द्रीय सरकार ने ग्रामीण विकास को गति प्रदान करने हेतु अपने बचत का अधिक से अधिक हिस्सा आवंटित किया है।⁵⁵ दसवें वित्त आयोग 1992 में भी केन्द्र सरकार द्वारा स्थानीय संस्थाओं की वित्तीय व्यवस्था के लिए राज्यों को 5,380.93 करोड़ रुपये के अनुदान (ये राज्य सरकारों की योजना के अंग होंगे।) दिया गया राज्य सरकारें भी ग्रामीण विकास पर पर्याप्त व्यय राशि आवंटित कर रही है।⁵⁶ ग्रामीण क्षेत्रों का विकास करना और उनमें रह रहे लोगों की सामाजिक और आर्थिक परिस्थितियों में सुधार लाना आरम्भ से ही विकास आयोग का मुख्य ध्येय रहा है। इस तथ्य को स्वीकार करते हुए कि केवल आर्थिक विकास से ही समाज के अत्यधिक उपेक्षित वर्गों में इसके

⁵⁴ पंचायतों की वित्तीय स्थिति, कुरुक्षेत्र, मई 2000, पृ. 34 ।

⁵⁵ डा. चौधरी सी.एम., जिला ग्रामीण विकास अभिकरण एवं ग्रामीण विकास कुरुक्षेत्र फरवरी 2000

⁵⁶ दसवाँ वित्त आयोग रिपोर्ट

लाभ पहुँचाये जा सकते हैं। सरकार ने कमजोर वर्गों पर ध्यान केन्द्रित करते हुए विशेष पुनर्वितरक उपायों के रूप में प्रत्यक्ष हस्तक्षेप का सहारा लिया है।

ग्रामीण विकास कार्यक्रमों का मूल उद्देश्य समुदाय को अधिकार सम्पन्न बनाकर विकास कार्यक्रमों में लोगों की भागीदारी को बढ़ाना है। 73 वे संविधान संशोधन अधिनियम 1992 के प्रावधानों के अनुरूप लगभग सभी राज्यों में पंचायतों के चुनाव कराने तथा त्रिस्तरीय पंचायती राज की व्यवस्था कायम करने से स्थिति धीमी हो गयी, परन्तु ग्रामीण परिवेश में महत्वपूर्व बदलाव लाने के लिए निश्चित रूप से अच्छी बन गयी है।⁵⁷

2 अक्टूबर 1980 को पूरे देश में समन्वित ग्रामीण विकास कार्यक्रम शुरू किया गया। परिवारों का जीवन स्तर ऊँचा करना और उन्हें निर्धनता रेखा के ऊपर उठाना है। समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम (आई.आर.डी.पी.) के अन्तर्गत योजनाओं को स्वीकृत प्रदान करने का अधिकार राज्य सरकारों को दिया गया है और जिला एवं खण्ड स्तर पर इस कार्यक्रम का कियान्यवन जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों के माध्यम से किया जा रहा है जो कि सोसाइटी पंजीकृत अधिनियम 1960 के अन्तर्गत लघु कृषक विकास अभिकरणों के नमूने पर पंजीकृत एक सोसाइटी है।⁵⁸

जहाँ ऐसे अभिकरण नहीं हैं वहाँ राज्य सरकारों को नये जिला स्तरीय अभिकरण स्थापित करने की सलाह दी गयी है।⁵⁹ इस अभिकरणों के माध्यम से लघु और सीमान्त कृषक, भूमिहीन कृषक, कारीगर आदि कृषि सिंचाई, पशुपालन, स्वरोजगार तथा गैर कृषि कार्य के लिए ऋण तथा अनुदान प्राप्त कर लाभान्वित होते हैं।

⁵⁷ फाडिया बी. एल. भारत में लोक प्रशासन 1968 पृ.509

⁵⁸ Kartar Singh Rural Development (Sage Publications, 1986) P. 308

⁵⁹ India 1986 (August 1986 Publications Division, P. 362)

जिला ग्रामीण विकास अभिकरण के कार्यों का संचालन एक संचालन निकाय (गवर्निंग बाडी) द्वारा किया जाता है। जिसका अध्यक्ष प्रत्येक जिले में कलक्टर होता है। तथा प्रमुख कर्मचारी केवल उसी से लिए जाते हैं। आन्ध्रप्रदेश, महाराष्ट्र तथा राजस्थान में पंचायती राज कर्मचारियों का एक पृथक वर्ग बना दिया गया है। गुजरात में राज्य पंचायत सेवा की रचना कर ली है जो राज्य सेवा से मिला है और जिसमें कुछ राजनीति और कुछ अराजपत्रित कर्मचारी सौंप दिये गये हैं। महाराष्ट्र में मुख्य कार्यकारी अधिकारी, उपकार्यकारी अधिकारी जिला कृषि अधिकारी, जिला पशुपालन अधिकारी, जिला समाज कल्याण अधिकारी, कार्यकारी अभियन्ता शिक्षा निरीक्षक तथा जिला स्वास्थ्य अधिकारी राज्य सेवा के सदस्य होते हैं किन्तु उन्हें जिला परिषद के अधीन कार्य करने के लिए तैयार कर दिया जाता है। महाराष्ट्र में तीन पृथक संवर्गों की रचना की गयी जिला तकनीकी सेवा (वर्ग3) जिला सेवा (वर्ग3) तथा जिला सेवा (वर्ग4) ये सेवाएँ प्रत्येक जिले के लिए पृथक-पृथक स्थापित की गयी हैं। वे सब कर्मचारी जिला परिषद के अन्तर्गत कर दिये गये हैं जो पहले स्थानीय निकायों के अधीन काम करते थे, तथा जो उन कामों को करते थे जिन्हें अब जिला परिषद के सुपुर्द कर दिया गया है। उन सब को उक्त सेवाओं में रख लिया गया है और उनकी शर्तें राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की जाती हैं।

राजस्थान में सम्पूर्ण राज्य के लिए एक पृथक पंचायती राज सेवाओं की स्थापना की गयी है। जो राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा कहलाती है। पन्द्रह प्रकार के पदों को संवर्गों में संगठित कर दिया गया है यथा ग्राम स्तरीय कर्मचारी, अध्यापक, पशुओं के कम्पाउंडर, क्षेत्रीय कर्मचारी ड्राइवर इत्यादि किन्तु तकनीकी तथा प्रशासनिक दोनों क्षेत्रों में प्रमुख कर्मचारी जैसे जिला स्तरीय कर्मचारी, खण्ड विकास अधिकारी, प्रसार

अधिकारी आदि राज्य सेवा के ही सदस्य होते हैं और उन्हें पंचायती राज निकायो में काम करने के लिए भेज दिया जाता है।

आन्ध्रप्रदेश की पंचायती राज में कर्मचारियों के लिए तीन सवर्गों की स्थापना की गयी है— राज्य सवर्ग जिला सवर्ग तथा खण्ड सवर्ग। राज्य सवर्ग में जिला परिषद सचिव खण्ड, विकास अधिकारी तथा प्रसार अधिकारी सम्मिलित होते हैं। जिला संवर्ग में जिला परिषद तथा पंचायत समितियों के त्रिवर्गीय कर्मचारी सम्मिलित होते हैं। उनमें बीच के कर्मचारी जो चतुर्थ वर्ग के कर्मचारी कहलाते हैं खण्ड संवर्ग में आते हैं। मुख्य अधिकारी (Chief executive) जिसे प्रोजेक्ट डाइरेक्टर भी कहते हैं प्रशासनिक सेवा का वरिष्ठ अधिकारी होता है। दूसरे शब्दों में विकास प्रशासन की अवधारणा ने कलक्टर की सत्ता कर्तव्यों एवं दायित्वों को नयी दिशाएँ दी हैं।⁶⁰ अतः सामुदायिक विकास कार्यक्रमों और पंचायती राज संस्थाओं की स्थापना के फलस्वरूप कलक्टर विकास अधिकारी के रूप में कार्य करने लगा है।

जिला ग्राम्य विकास अभिकरण के शासी निकाय के वर्तमान स्वरूप में भी परिवर्तन करने हेतु शासन द्वारा इस सम्बन्ध में पूर्ण निरगत सभी शासनादेशों को अवकमित करते हुए इस का अध्यक्ष जिला पंचायत अध्यक्ष को बना दिया गया।

वर्तमान में जिला स्तर पर ग्रामीण विकास के लगभग सभी कार्यक्रमों तथा परियोजनाओं के बारे में निर्णय यह सचालक मण्डल⁶¹ ही करता है। वस्तुतः जिसमें जिला ग्राम्य विकास अभिकरण ही समस्त ग्रामीण विकास सम्बन्धी कार्यक्रमों के क्रियान्वयन एवं समन्वय के लिए उत्तरदायी निकाय है।⁶²

⁶⁰ एस. आर. माहेश्वरी इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन 1978 पृ 461-62

⁶¹ जिला ग्राम विकास अभिकरण के नवीन संगठन के लिये देखें परिशिष्ट

⁶² Kartar Singh Rural Development 1996 p. 244

भारत जैसे विकासशील देश में जन प्रतिनिधि और लोक सेवक के सम्बन्धों को प्रभावित करने वाले तत्वों में प्रति-दिन के प्रशासन, प्रभावित करने वाले बाहरी कारण, नीतियों के निर्माण और कार्यक्रमों को लागू करने में विलम्ब, विकास कार्यों के लिए सरकार पर निर्भर रहने की प्रवृत्ति, जनसत्ता और जनसम्पत्ति के प्रति उपेक्षा की प्रवृत्ति है तथा सरकार के कार्यों को जानने के प्रति उदासीनता है। अतः विकास प्रशासन और पंचायती राज के सन्दर्भ में यह आवश्यक है कि नौकरशाही परिणाम देने वाली, कार्यपथ दिखाने वाली, निष्पादन और उपलब्धि से सुसज्जित तथा परिणाम के क्षितिज पर नेत्र केन्द्रित करने वाली होनी चाहिए। अब न्यूनतम आवश्यकता की अपेक्षा अधिकतम सम्भव सत्ता प्रदान करने की जरूरत है।⁶³ दूसरों पर अविश्वास की भावना पर आधारित अति केन्द्रीकरण विकास के लिए हानिकारक है। संगठन के अन्दर उसके लक्ष्यों की जानकारी के लिए प्रभावी संचार व्यवस्था का होना जरूरी है। नौकरशाही को विकास कार्यों में सफलता के लिए जनता के प्रतिनिधियों 'मानवीय तत्व' की उपेक्षा नहीं करनी चाहिए। प्रशासन मानव द्वारा मानव के लिए है। इसके लिए सेवीवर्गों का विकास कार्यों का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए जिससे अपेक्षित परिणाम प्राप्त किया जा सके। इसके लिए "इस प्रौद्योगिकी के युग में विकासशील नौकरशाही ने नवीन दृष्टि नीवन उत्साह नवीन दृष्टिकोण और व्यावसायिक दक्षता होनी चाहिए।"⁶⁴

प्रजातान्त्रिक मूल्यों और समाजवादी समाज की स्थापना तथा उसे सुदृढ़ करने के लिए भी नागरिक और प्रशासन के बीच सौहार्द्रपूर्ण सम्बन्ध होना आवश्यक है। यदि जनता की शिकायतों को बढ़ने दिया गया तथा

⁶³ ऐडमिनिस्ट्रेटिव रिफार्मस कमीशन रिपोर्ट ऑन डेलीगेशन ऑफ फाइनैशियल ऐंड ऐडमिनिस्ट्रेटिव पाउइस GOI New Delhi 1969

⁶⁴ बी. के. दूबे "ब्यूरोक्रेसी ऐंड डेवलपमेन्ट पब्लिशड बाई. आई जे. पी. ए. नयी दिल्ली 1984 पृ. 75-76

प्रशासन के प्रति असन्तोष बढ़ता गया तो समाज में तनाव और अशान्ति को बढ़ावा मिलेगा। सामाजिक और आर्थिक असन्तोष बढ़ने से जनता में प्रशासन के प्रति अविश्वास तथा यदा-कदा हिंसात्मक आन्दोलन भी होते हैं। इससे विकास सम्बन्धी कार्यो अमन चैन तथा शान्ति पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। इसके लिए वस्तुओं और सेवाओं की उपलब्ध कराने में होने वाली देरी को रोकना असुविधा और परेशानी को कम करना स्वस्थ और निष्पक्ष प्रशासन प्रदान करना प्रशासन में विलम्ब भ्रष्टाचार आदि को बीच सहज एवं यथार्थ पूर्ण सम्बन्ध को सुनिश्चित किया जा सकता है। विकास प्रशासन और पंचायती राज सम्बन्धों को बनाये रखने की दृष्टि से सादिक अभी समिति ने सुझाया कि स्थानीय सरकार की प्रकृति एवं अन संस्थाओं के कार्य में स्वस्थ परम्पराओं के विकास से सेवाओं को जागरूक किया जाय। दूसरे नागरिक सेवकों एवं निर्वाचित प्रतिनिधियों को अपने कार्यो के सम्बन्ध में मूल सिद्धान्तों से परिचित होना चाहिए।

निर्वाचित प्रतिनिधियों का मुख्य कार्य नीति निर्धारित करना और क्रियान्वित करने के लिए निर्देश प्रसारित करना है। उसे क्रियान्वित करने का कार्य लोकसेवकों पर छोड़ देना चाहिए जब एक बार निर्णय ले लिया जाय तो उसे क्रियान्वित करने में स्वेच्छा का प्रयोग करने का कोई अधिकार नहीं होगा। वह निर्णय को स्वामी भक्ति एवं विश्वास के साथ क्रियान्वित करेगा। कानून द्वारा जो शक्ति लोकसेवकों को सौंपी गयी है उसमें केवल कानून के अनुसार ही हस्तक्षेप किया जाना चाहिए।

इन दोनों कार्यकर्ताओं को अपनी स्थिति का ध्यान रखे बिना साथियों के रूप में कार्य करना चाहिए एक दूसरे के दृष्टिकोण के प्रति पारस्परिक विश्वास होना चाहिए। दोनों प्रकार के कार्यकर्ताओं के बीच अच्छे सम्बन्धों की स्थापना के लिए इनको सौंपे गये विभिन्न कार्यो के सम्बन्ध में अधिक अस्पष्टता नहीं होनी चाहिए शक्तियों एवं कार्यो में अस्पष्टताएँ प्रायः गलत—

फहमी को उत्पन्न करती है। ज्योंहि झगड़े या मनमुटाव की सूचना मिले त्योंहि उनको प्रभावशील रूप में मिटाने का प्रयास करना चाहिए। यदि ग्राम स्तर पर ग्रामसेवक एवं सरपंच के बीच स्थित कटु सम्बन्धों के बारे में कोई सूचना मिले तो इसे मिटाने के लिए प्रधान और विकास अधिकारी को प्रयत्न करना चाहिए। इसी प्रकार यदि प्रधान और विकास अधिकारी में झगडा हो जाय तो मुख्य अधिकारी और प्रमुख को इसे दूर करने का प्रयास करना चाहिए। अनौपचारिक बैठके एवं सामाजिक मेलजोल भी अच्छे सम्बन्धों की स्थापना करेगा। इसके लिए व्यक्तियों की शक्तियाँ कम कर देनी चाहिए, अधिकतर शक्तियाँ मूल सस्था में होनी चाहिए।

पारस्परिक ज्ञान एवं सम्मान अच्छे सम्बन्धों का विकास करने के लिए बहुत जरूरी है। पंचायती राज संस्थाओं में गैर अधिकारियों एवं अधिकारियों को अनुपूरक कार्य समझा जाना चाहिए। इस सम्बन्ध में स्वर्गीय नेहरू ने कहा था कि अधिकारियों को सेवा के प्रशिक्षण और अनुशासन का अनुभव होना चाहिए। गैर अधिकारियों उस लोकप्रिय भावना एवं उत्साह का प्रतिनिधित्व करना चाहिए जो कि एक आन्दोलन को जीवन प्रदान करती है। दोनों को एक क्रियाशील तरीके से सोचना और कार्य करना है तथा पहल का विकास करना है अधिकारियों को लोकप्रिय नेता का गुण विकसित करना चाहिए और जनता के प्रतिनिधियों को अधिकारियों जैसा अनुशासन एवं प्रशिक्षण विकसित करना चाहिए। ताकि वे दोनों एक दूसरे के नजदीक आ सकें और एक सामान्य लक्ष्य के लिए अनुशासित सेवा के आदर्श से निर्देशित हो सकें।

निर्वाचित प्रतिनिधियों को यह समझ लेना चाहिए कि अधिकारियों को परामर्श देने का अधिकार है। इसके साथ ही अधिकारियों को भी यह मान लेना चाहिए कि निर्वाचित प्रतिनिधियों को उनका दिया हुआ परामर्श अस्वीकृत करने का अधिकार है।

पंचायत समिति और जिला परिषद के स्टाफ पर प्रशासकीय नियन्त्रण रखकर विकास अधिकारी एवं मुख्य अधिकारी पर निश्चित प्रभावशील नियन्त्रण रखा जा सकेगा। प्रशासकीय नियन्त्रण की शृंखला में एकता रहनी चाहिए अर्थात् प्रधान को विकास अधिकारियों पर नियन्त्रण रखना चाहिए और विकास अधिकारी को स्टाफ के अन्य कर्मचारियों पर नियन्त्रण रखना चाहिए इस प्रकार का नियन्त्रण पंचायत के तीनों स्तरों पर स्थापित किया जाना चाहिए।

इन सभी सुझावों की सफलता अवसर और परिस्थितियों पर निर्भर करती है। वैसे मानवीय सम्बन्धों की समस्याओं को बाहरी प्रयासों एवं आंतरिक उपायों से नहीं सुलझाया जा सकता। इसके लिए तो एक मूल सुझाव तो यही है कि लोक सेवक और निर्वाचित सदस्य दोनों अपने कार्यों के सम्बन्ध में जानकारी रखें। लोक सेवकों में विश्वास रखने के बाद ही निर्वाचित प्रतिनिधि उनसे वांछित सहायता प्राप्त कर सकते। लास्की ने एक बार कहा था कि कार्य कुशल एवं अकार्यकुशल प्रशासन के बीच अन्तर केवल इसी आधार पर रहता है कि निर्वाचित व्यक्ति अधिकारियों का रचनात्मक प्रयोग किस प्रकार करते हैं।⁶⁵

⁶⁵ एच. एल. लास्की ए ग्रामर आफ पॉलिटिक्स, 1937 P. 425

अध्याय-4

73वां संविधान संशोधन: पंचायती
राज की परिवर्तित स्थिति

अध्याय-4

73वां संविधान संशोधन: पंचायती राज की परिवर्तित स्थिति

लोकतंत्र का वास्तविक सार यह है कि निरीह से निरीह व्यक्ति के सत्ता में भागीदारी प्राप्त हो। जनता ही शासकीय स्तर का स्रोत है और वही इस से लाभांविता होती है। गणतंत्र का मूल आधार यह है कि छोटे नागरिकों को प्रशासन को प्रभावित करने का अधिकार प्राप्त हो ताकि छोटे वर्गों के उपेक्षित समूह स्वशासन के निर्माता के रूप में अपनी भूमिका का निर्वाह कर सकें। विलियम ए० रॉब्सन के अनुसार सामान्यतया स्थानीय शासन में एक ऐसे प्रभुत्वहीन समुदाय की धारणा निहित होती है जिसके पास अपने मामलों का नियमन करने का विधिक अधिकार तथा आवश्यक संगठन हुआ करता है। इसके लिये एक ऐसी सत्ता का होना आवश्यक है जो बाह्य नियंत्रण से मुक्त रहकर काम कर सके। और यह भी जरूरी है कि स्थानीय समुदाय का अपने मामलों के प्रशासन में साझा हो।¹ स्थानीय शासन में ये तत्व किस सीमा तक विद्यमान होते हैं इस विषय में न्युनाधिक अंतर हो सकते हैं।

भारत को जनता के सपनों का भारत बनाने के लिये पंचायती राज व्यवस्था शरीर में प्राण तत्व की तरह है। इन ग्रामीण संस्थाओं की भूमिका का महत्व सिर्फ एक तथ्य से समझा जा सकता है कि जिन विवादों का निपटारा पीपल या बरगद के पेड़ के नीचे बैठकर भारतीय गांव के पंच

¹ सुप्रीलिया विनोद पंचायती राज :-जनता की सहभागिता प्रतियोगिता दर्पण, मई 1995 पृ. 54

परमेश्वर कर डालते थे उन्ही विवादों के बारे में भारत के लोगों को प्रिवीकौंसिल तक की कठिन यात्रायें करनी पड़ी। पश्चिमी देशों में प्रो0 लास्की, कोल, हक्सले आदि ने भी विकेंद्रीकरण का समर्थन किया है, बहुलवाद इसका स्पष्ट प्रमाण है। ब्रिटिश शासन के दौरान संयुक्त प्रांत गाँव पंचायत अधिनियम 1920 तथा संयुक्त प्रांत पंचायत राज अधिनियम 1947 को मूल भावना में राष्ट्रपिता महात्मा गांधी जी की 75 वर्ष पुरानी ग्राम स्वराज की रूपरेखा की अवधारणा अवलंबित है,—

“वह एक प्रजातंत्र होगा, जो अपनी जरूरतों के लिये अपने पड़ोसी पर तो निर्भर नहीं करेगा और फिर भी बहुतेरी जरूरतों के लिये जिनमे दूसरो का सहयोग आवश्यक होगा, वह परस्पर सहयोग से काम लेगा। इस तरह हर गाँव का पहला काम यह होगा कि वह अपनी जरूरत का तमाम अनाज और कपड़े के लिये कपास खुद पैदा करले। उसके पास इतनी जमीन होनी चाहिए कि जिसमे पशु चर सकें और गाँव के बड़े बच्चों के मन बहलाव साधनों और खेल कूद के मैदान वगैरह का बन्दोबस्त हो सके। इसके बाद भी जमीन बची तो वह ऐसी फसल बोएगा जिसे बेचकर वह आर्थिक लाभ उठा सके, यों वह गांजा, तम्बाकू, अफीम वगैरह की खेती से वह बचेगा। हर एक गाँव की अपनी नाटकशाला, पाठशाला और सभा भवन रहेगा। पानी के लये उसका अपना इंतजाम होगा वाटर वर्क्स होंगे जिस से गाँव के सभी लोगों को शुद्ध पानी मिला करेगा। कुओं और तालाबों पर पूरा नियंत्रण रख कर यह काम किया जा सकता है।”²

उनके विश्वस्त सहायक भारत के प्रधानमंत्री जवाहर लाल नेहरू भी ऐसा समझते थे कि भारत तभी प्रगति करेगा जब गांवों में रहने वाले लोग राजनीतिक हानि से सजग हो जाए क्यों कि भारत की असली तरक्की गावों की खुशहाली से जुड़ी हुई है।

नये पंचायती राज की स्थापना हेतु संवैधानिक पहल

² भूषण लाल परगनिहा, गांधी जी का ग्राम स्वराज —कल और आज, कुरु क्षेत्र, जनवरी 2001 पार्श्वोद्धृत पृ0 10—11

पंचायती राज सस्थाओं और उनके चुनाव के निमित्त संवैधानिक प्रावधान करने सम्बन्धी डा० सिंघवी समिति के सुझाव तथा भारत के पूर्व प्रधानमंत्री राजीव गांधी के ईमानदार कोशिश का नतीजा देश के लिये सौभाग्यशाली सिद्ध हुआ। जडता की सरहद में कैद हो चुकी ग्राम पंचायत सम्पूर्ण राष्ट्र में एक नई हलचल लेने लगी। सरकार के प्रधानमंत्री श्री पी.वी. नरसिम्हा राव ने सत्तारूढ होते ही नयी पंचायती राज व्यवस्था लागू करने हेतु 16 सितम्बर 1991 को संविधान संशोधन विधेयक लोक सभा में पेश किया। लोक सभा ने 20 दिसम्बर 1991 को पारित अपने प्रस्ताव के अनुसार विधेयक को संसद के दोनों सदनों की 30 सदस्यीय समिति को विचारार्थ सौंप दिया। संयुक्त समिति ने 14 जुलाई 1992 को अपनी रिपोर्ट लोक सभा में प्रस्तुत की। तत्पश्चात आवश्यक संशोधन करने के पश्चात प्रस्तुत विधेयक लोक सभा द्वारा 22 दिसम्बर 1992 तथा राज्य सभा द्वारा 23 दिसम्बर 1992 को लगभग सर्वसम्मति से पारित करदिया गया समयभाव के बावजूद भी 17 राज्यों की विधान सभाओं ने इस पारित विधेयक की पुष्टि कर दी। 20 अप्रैल 1993 को राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त होने के बाद यह विधेयक तिहत्तरवां संशोधन अधिनियम, 1993 के रूप में परिवर्तित होगया जो एक अधिसूचना द्वारा 24 अप्रैल 1993 से सम्पूर्ण देश में लागू हो गया है। इन विचारों की परिणति संविधान में भाग-9 पंचायतो के विषय में है। इस में अनुच्छेद 243 और अनुच्छेद 243 क से 243ण तक के अनुच्छेद हैं। एक नयी अनुसूची ग्यारहवीं अनुसूची व 243 छ अनुच्छेद जोड़ी गयी है।³

इन संशोधन अधिनियम के अनुसार अनुपालक विधान इन संशोधनों के लागू होने के एक वर्ष के भीतर बन जाने चाहिए अर्थात् 24-4-1994 तक सभी राज्यों ने उक्त तारीख के पूर्व इस संविधान संशोधन अधिनियम के उपबंधों को अमली जामा पहनाने के लिये अपने-अपने पंचायती राज कानूनों में आमूल चूल परिवर्तन कर लिया है। ये संशोधन मेघालय, मिजोरम और

³बसु डी.डी. भारत का संविधान एक परिचय (पांचवां संस्करण) नयी दिल्ली 1995 पृ० 265

नागालैण्ड राज्यों में और दिल्ली राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में लागू नहीं होते हैं।⁴ जिस तिहत्तरवे संविधान संशोधन अधिनियम के माध्यम से स्वस्थ विकेंद्रित लोकतंत्र एवं पंचायती प्रणाली को स्थापित किये जाने की आशा की गयी थी उस संविधान संशोधन की निम्नलिखित प्रमुख विशेषताएँ हैं—

1— संवैधानिक हैसियत

1949 संविधान के चौथे भाग में अनुच्छेद 40 के अधीन राज्य के नीति निर्देशक सिद्धांतों के रूप में इसका उल्लेख मात्र किया गया था। राज्य के नीति निर्देशक सिद्धांत बाध्यकारी नहीं होने के कारण इन स्थानीय निकायों का निर्वाचन भी उपेक्षित रहा।

इन विचारों की परिणति संविधान के 73वां संशोधन अधिनियम 1992 के रूप में हुई। इस संविधान संशोधन के जरिये संविधान के भाग-8 के बाद नये भाग-9 को जोड़कर पंचायतों को संवैधानिक हैसियत प्रदान किया गया। इस नयी प्रणाली में कुछ नई बातें समाविष्ट हैं। उदाहरण के लिये जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन वैसे ही जैसे संघ राज्य के स्तर पर होता है। महिलाओं के लिये स्थानों का आरक्षण, निर्वाचनों के संचालन के लिये निर्वाचन आयोग, ये सस्थाएँ वित्त की दृष्टि से आत्मनिर्भर रहें यह सुनिश्चित करने के लिये वित्त आयोग। संविधान में जोड़े गये नये अनुच्छेद 293 छ के अनुसार राज्य का विधानमण्डल विधि द्वारा पंचायतों को ऐसी शक्तियाँ और अधिकार प्रदान कर सकेगा जो उन्हें वह स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिये आवश्यक समझें।

2—ग्राम सभा ग्राम सभा को पंचायती राज प्रणाली का आधार माना गया है। प्रत्येक गांव में एक ग्रामसभा होगी। जो राज्य विधानमण्डल द्वारा निर्दिष्ट अधिकारों तथा कर्तव्यों का पालन गांव स्तर पर करेगी। ग्राम सभा, पंचायत क्षेत्र में मतदाता के रूप में पंजीकृत सभी व्यस्क सदस्यों की संस्था होगी।⁵

सन 1994 के संशोधन के नियमानुसार 250 या उससे अधिक जनसंख्या वाले प्रत्येक गांव के लिये एक अलग गांव सभा की स्थापना की जा सकती थी। किंतु 250 से कम जनसंख्या वाले गांवों के मामलों में दो या दो से अधिक गांव को मिला कर एक गांव सभा का गठन किया जाता था और ऐसे गांव सभा को अधिक जनसंख्या वाले गांव के नाम से जाना जाता था।

सन 1994 के संशोधन के पश्चात राज्य सरकार किसी ग्राम के लिये या ग्रामों के समूह के लिये एक ग्राम सभा स्थापित करेगी। जहां कई ग्रामों को एक समूह में मिलाकर किसी ग्राम सभा की स्थापना की जायेगी वहां ऐसे ग्राम सभा का नाम सबसे अधिक जनसंख्या वाले ग्राम के नाम पर रखा जायेगा। राज्य सरकार ग्राम या ग्रामों के समूह जिसकी संख्या 'एक हजार हो' में समाविष्ट किसी क्षेत्र को पंचायत क्षेत्र घोषित कर सकती है। इस प्रकार घोषित पंचायत क्षेत्र का नाम समूह में शामिल अधिक जनसंख्या वाले ग्राम के नाम पर रखा जायेगा। उत्तरप्रदेश पंचायत विधि संशोधन अधिनियम- 1994 के अनुसार वर्तमान में ग्राम सभाओं का पुनर्गठन कर मैदानी जिले में 52,125 तथा उत्तराखण्ड में 6,495— इस प्रकार कुल 58,620 ग्राम पंचायतों की स्थापना हुई है।⁶

3—त्रिस्तरीय पंचायत प्रणाली— नयी पंचायत प्रणाली के अन्तर्गत राज्यों में गांव, मध्य, और जिला स्तरों पर ठोस सक्षम और जिम्मेदार पंचायतों की तीन स्तरीय प्रणाली कायम किये जाने की व्यवस्था की गयी है।

ग्राम स्तर पर — ग्राम पंचायत (जो पहले गांव पंचायत थी)

ब्लाक स्तर पर — क्षेत्र पंचायत (जो पहले क्षेत्र समिति था)

जिला स्तर पर — जिला पंचायत (जो पहले जिला परिषद था)

⁶ पंचायती राज पृष्ठ 2 उद्धृत एकेडेमिक सेंटर फॉर ऐडमिनिस्ट्रेटिव सर्विसेज

किंतु 20 लाख से कम जनसंख्या वाले छोटे राज्यों को मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत का गठन करने की छूट दी गयी है। नागालैण्ड, मिज़ोरम, मेघालय राज्यो तथा मणिपुर के पर्वतीय क्षेत्रो मे इस अधिनियम के प्रावधान लागू नहीं होते क्योकि उनकी अपनी परम्परागत पचायत प्रणाली है। इसी प्रकार जिला स्तर पर पचायतो से सम्बधित इस नियम के प्रावधान पश्चिम बंगाल मे दार्जिलिंग जिले के पर्वतीय क्षेत्रो पर लागू नही होते क्योकि वहां दार्जिलिंग गोरखा परिषद का गठन किया गया है। धारा 243 के अधीन राष्ट्रपति द्वारा केंद्रशासित प्रदेशो के लिये विशेष व्यवस्था के तहत भी सदस्य बन सकेंगे। इन अपवादो को छोडकर इस अधिनियम के माध्यम से सम्पूर्ण देश में पंचायती राज के ढाचे मे ऐकरूपता स्थापित किये जाने की व्यवस्था की गयी है। इस समय देश में 2,32,278 ग्राम पचायते, 5905 पंचायत समितिया तथा 499 जिला परिषदें हैं।⁷

4— प्रत्यक्ष निर्वाचन— पुरानी व्यवस्था के अन्तर्गत भी तीन स्तरों वाली पचायत प्रणाली लागू थी किंतु दोनो क्षेत्रों मे अंतर यह है कि गाँव पंचायत के उप प्रधान को छोडकर गांव पंचायत के सदस्यो तथा प्रधान के पदों को प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरा जाता था।

नयी पंचायत प्रणाली मे तीनो स्तरों पर सदस्यो का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से होगा। मध्यवर्ती तथा जिला स्तरों के अध्यक्षो का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से होगा। अब क्षेत्र पंचायत या जिला पंचायत के प्रमुख या अध्यक्ष का निर्वाचन उसके निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपने में से तो किया जायेगा। फलतः अब क्षेत्र पंचायत या जिला पंचायत के प्रमुख या अध्यक्ष का चुनाव केवल वही व्यक्ति लड सकता है जो क्षेत्र पचायत या जिला पंचायत का निर्वाचित सदस्य हो। 1994 के पूर्व प्रमुख या अध्यक्ष के लिये ऐसी कोई बाध्यता नहीं थी।

किंतु गाँव स्तर के अध्यक्ष प्रधान का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से हो या अप्रत्यक्ष रूप से। उसका निर्णय राज्य सरकारों पर छोड़ दिया गया है।⁸ उत्तर प्रदेश में पंचायतों के प्रधानों का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से किये जाने की व्यवस्था राज्य सरकार ने की है। इसके अतिरिक्त ग्राम पंचायतों के प्रधान मध्यवर्ती संस्थाओं के सदस्य बन सकेंगे। इसी प्रकार मध्यवर्ती स्तर के सदस्य जिला संस्थाओं के भी सदस्य बन सकेंगे। सांसद विधायक भी मध्यवर्ती व जिला पंचायतों के सदस्य हो सकते हैं।

5— पंचायत का कार्यकाल

प्रत्येक स्तर पर पंचायतों का कार्यकाल पांच वर्ष का होगा। नयी पंचायतों के लिये चुनाव, वर्तमान पंचायतों के कार्यकाल पूरा होने से पहले ही सम्पन्न कर लिये जायेंगे। बीच में पंचायतों को भंग किये जाने की स्थिति में, चुनाव अनिवार्यतः छ माह के भीतर ही करवाने होंगे। पुनर्गठित पंचायत पांच वर्षों की शेष अवधि तक कायम रहेगी।

यद्यपि इस संशोधन के पूर्व भी पंचायत का कार्यकाल 5 वर्ष ही था। किंतु इस अवधि को राज्य सरकार अधिसूचना जारी करके 12 वर्ष तक बढ़ा सकती थी। आज ग्राम पंचायत के लिये निश्चित अवधि को किसी भी दशा में बढ़ाया नहीं जा सकेगा।

6— स्थानों एवं पदों का आरक्षण

पूर्व पंचायतों में सदस्यों के स्थान एवं प्रधानों के पद न तो अनुसूचित जनजातियों, न पिछड़े वर्ग और न ही महिलाओं के लिये आरक्षित थे। मात्र ग्राम पंचायत सदस्य के स्थान अनुसूचित जाति के लिये आरक्षित थे। जब कि ग्राम प्रधानों के पद अनुसूचित जाति के लिये भी आरक्षित नहीं थे।

नयी पंचायती राज व्यवस्था के अधीन सभी पंचायतों में पंचायत के तीन स्तर पर अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के लिये उनकी जनसंख्या के अनुपात में सीटें आरक्षित रहेंगी। इसी प्रकार पंचायत में प्रत्येक स्तर पर

⁸ 73वां संविधान संशोधन अधिनियम उद्धृत ग्राम पंचायतों से सम्बन्धित संवैधानिक उपबन्ध पृष्ठ 71

अध्यक्षों के पदों की कुल संख्या के कम से कम एक तिहाई पद महिलाओं के लिये आरक्षित होंगे।

इसके अतिरिक्त राज्य विधान मण्डल द्वारा पंचायत में किसी स्तर पर या अध्यक्षों के पदों के लिये किसी भी स्तर पर पिछड़ी जातियों नागरिकों के लिये पदों का आरक्षण किया जा सकता है। 73वें संविधान संशोधन के अनुसार पंचायतों में सभी वर्गों की सहभागिता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से 12,458 प्रधानों के पद अनुसूचित जातियाँ/अनुसूचित जनजातियों के लिये 15,827 पिछड़े वर्ग के व्यक्तियों के लिये तथा विकास कार्यों में महिलाओं की सहभागिता हेतु 19,345 पद सभी वर्गों की महिलाओं के लिये आरक्षित हैं।⁹

7—अनर्हता

अगर कोई व्यक्ति राज्य विधान मण्डल के चुनाव के किसी कानून या राज्य के किसी अन्य कानून के अंतर्गत अयोग्य ठहरा दिया गया हो तो वह पंचायत का सदस्य नहीं बन सकेगा। पंचायत के सदस्यों के लिये आयु सीमा घटा कर 21 वर्ष कर देने से सत्ता के निचले स्तर पर युवा पीढ़ी को भी लोकतंत्र के विकास में योगदान करने का अधिकार मिला है।

8— निर्वाचन आयोग—

राज्य में पंचायत चुनाव प्रक्रिया की निगरानी, मार्गदर्शन, नियंत्रण और मतदाता सूची तैयार करने के लिये स्वतंत्र निर्वाचन आयोग की स्थापना की जायेगी जिसका गठन प्रत्येक राज्य में किया जायेगा। 1995 का पंचायती राज का चुनाव राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा सम्पन्न कराया गया इसके पहले राज्य में पंचायतों का निर्वाचन मुख्य निर्वाचन अधिकारी—निर्वाचक निदेशक के देख रेख तथा नियंत्रण के अधीन किया जाता रहा है।

⁹ 73वां संविधान संशोधन उद्धृत एकेडमिक सेंटर फॉर ऐडमिनिस्ट्रेटिव सर्विस नयी दिल्ली पृष्ठ 2

9— आय स्रोत—

विकास योजनाएं लागू करने के लिये पंचायतों को पर्याप्त धन उपलब्ध कराया जाएगा। राज्य सरकार का अनुदान इसका मुख्य वित्तीय स्रोत होगा।¹⁰ राज्य सरकार करो से होने वाली अपनी आय का कुछ हिस्सा पंचायतों को दिये जाने का प्रबंध करेगी कुछ मामले में पंचायतों को भी कर लगाने उसे वसूलने तथा जमा राजस्व को अपने पास रखने और उपयोग करने की अनुमति दी जायेगी। इस प्रकार अब पंचायती राज संस्थाओं को पहले की अपेक्षा अधिक धन मिलेगा। इस से ग्रामीण विकास कार्यक्रमों में जनता की भागीदारी बढ़ेगी।

10— वित्त आयोग—

73वें संशोधन के पूर्व की पंचायतों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने तथा उन्हें वित्तीय मदद देने के सम्बन्ध में कोई व्यवस्था नहीं थी उस समय पंचायत अधिनियम में पंचायतों के आय के स्रोत निर्धारित होने के बावजूद भी पंचायत कतिपय स्रोतों का स्थानीय परिस्थितियों के कारण दोहन नहीं कर पाती थी और कतिपय स्रोतों का दोहन करने पर जो आगम होता था, वह अत्यंत कम धनराशि हुआ करती थी फलतः पंचायत का कोष खाली ही रहता था अपने दायित्वों का निर्वहन हेतु उन्हें राज्य सरकार की सहायता अनुदान पर आश्रित रहना पड़ता था परिणामस्वरूप आर्थिक साधनों के अभाव में जनता की इच्छा के अनुसार पंचायतें अपने कार्यों का सम्पादन व दायित्वों का निर्वहन नहीं कर पाती थीं।

24 अप्रैल 1993 से अर्थात् 73वें संविधान संशोधन के लागू होने की तिथि से एक वर्ष के भीतर और उसके बाद हर पांचवें वर्ष की समाप्ति के बाद प्रत्येक राज्य में एक वित्त आयोग गठित किया जायेगा, जो राज्यों और प्रत्येक स्तर के पंचायतों के बीच वित्तीय संसाधनों के वितरण तथा हस्तान्तरण के नियंत्रण सिद्धांतों और पंचायतों की वित्तीय स्थिति सुधारने

¹⁰ संवैधानिक विचार. तिहत्तरवें संविधान का अनुच्छेद 243 ज

के उपायों पर विचार करेगी ताकि राज्य के भीतर पंचायतों के संसाधनों की कमी को पूरा किया जा सके।

11— वैधानिक दायित्व—

नयी पंचायती व्यवस्था के पूर्व भी अनेक कार्यों का सम्पादन पंचायतो द्वारा किया जाता था। इन कार्यों के सम्बन्ध में पंचायती राज अधिनियम भी उपलब्ध थे, किंतु इन कार्यों को सम्पादित करने के लिये पंचायतें बाध्य नहीं थी। किन्तु संविधान में 29 मदो वाली एक नयी अनुसूची ग्यारहवी अनुसूची जोड़ी गयी है।¹¹ जिसके द्वारा स्थानीय महत्व के कार्यों की योजना बनाने और क्रियान्वयन में पंचायतीराज को प्रभावी भूमिका प्रदान की गयी है। वास्तव में इस संविधान संशोधन अधिनियम को लागू करके संविधान के अनुच्छेद 40 की मूल भावना को कार्य रूपमें परिवर्तित कर दिया है। इस संबंध में न्यायमूर्ति कृष्णा अय्यर का निम्नांकित विचार अत्यन्त महत्वपूर्ण है.—

“ स्थानीय निकायों का चुनाव व स्वायत्त शासन की इकाइयों की शक्ति प्रवर्तन के कार्य राज्य के नीति निर्देशक तत्वों को कार्यान्वित करने के कार्य हैं और इस भाव बोध के अन्तर्गत किये गये कार्य राष्ट्रपिता के प्रति श्रद्धांजलि अर्पण के कार्य हैं क्योंकि उन्होंने शक्ति विकेंद्रीकरण के माध्यम से सहभारगी लोकतंत्र की स्थापना की इच्छा व्यक्त की थी। हमारे संविधान में यह व्यवस्था की गयी है कि सरकार अत्यन्त सूक्ष्मदर्शिता और ऊर्जास्थिता के साथ राष्ट्र के शासन में इन मूलभूत तत्वों को लागू करे।

छोटी से छोटी प्रशासकीय इकाइयों के चुनाव के बाद भी लापरवाही के कारण अनुच्छेद 40 के मंशा के अनुसार शक्तियों का विकेंद्रण व हस्तांतरण नहीं किया जाता तो यह गणतंत्र की आत्मा जनता की शक्ति को विध्वंस करता है। स्थानीय निकायों का लम्बी अवधि तक चुनाव सम्पन्न न कराना, स्वायत्तशासी इकाइयों के सम्बन्ध में घोर लापरवाही के द्वारा विज्ञप्ति तक जारी न

¹¹ देखें परिशिष्ट, 73 वें संविधान संशोधन की ग्यारहवी अनुसूची

किया जाना आदि ऐसे कार्य हैं जिनको दृष्टि में रख कर यह कहना आवश्यक सा लग रहा है कि आदर्शवादी राज घाट व शक्ति-आकांक्षी राज्य की राजधानियों में अभी भी अकमणीय दूरी बनी हुई है। हम भारत के लोग शब्द मात्र एक संवैधानिक मंत्र नहीं हैं, अपितु इसका तात्पर्य पंचायत स्तर से प्रारम्भ होकर उपर तरफ के “भारत की शक्ति धारकों” से है।¹²

पंचायत विधि संशोधन अधिनियम, 1994 द्वारा उत्तर

प्रदेश में पंचायतों का पुनर्गठन—

प्रो० रजनी कोठारी के अनुसार, “राष्ट्रीय नेतृत्व का एक दूरदर्शिता पूर्ण कार्य था पंचायती राज की स्थापना। इसमें भारतीय राज व्यवस्था का विकेंद्रीकरण हो रहा है और देश में एक सी स्थानीय संस्था के निर्माण से उसकी एकता बढ़ रही है।”¹³ वैसे भी स्थानीय शासन अनन्य रूप से राज्य का विषय है। यह सातवी अनुसूची की प्रविष्टि 5 के अधीन है।¹⁴ उत्तर प्रदेश ने भी इस संवैधानिक दायित्व का निर्वहन 22 अप्रैल 1994 को उ.प्र. पंचायत विधि संशोधन अधिनियम 1994 को पारित एवं लागू करके, किया। क्योंकि 73वां संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 देश में पंचायतों के सम्बन्ध में नयी व्यवस्था लागू करने के लिये अधिनियमित किया गया था। तदनुसार राज्यों में तीन स्तरों पर अर्थात् ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों, और जिला पंचायतों के स्तर पर, पंचायतें स्थापित करने के लिये पंचायत राज अधिनियम 1947 और उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961 का उत्तर प्रदेश पंचायत विधि “संशोधन” अधिनियम 1994 द्वारा संशोधन करके

¹² तिवारी, एम. पी. उत्तर प्रदेश ग्राम पंचायत चुनाव: कानून एवं प्रक्रिया 1994 अम्बेदकर लॉ पब्लिकेशन्स 1994, पृ. 5-6

¹³ रजनी कोठारी, पॉलिटिक्स इन इण्डिया पृ 132

¹⁴ डी डी बसु पार्श्वोद्धृत पृ 266

क्त संविधान संशोधन अधिनियम की मंशा और अपेक्षानुसार प्रदेश में नयी पंचायती व्यवस्था कायम की गयी है।¹⁵

ग्राम सभा : 1959 में स्थानीय स्वशासन की केंद्रीय परिषद ने ग्राम सभा जैसी जनमूलक संस्था की भूमिका के महत्व को समझा था।

“ कई विधान ऐसे हैं जिनमें ग्राम सभा को पंचायत के निर्वाचक मण्डल के रूप में एक विधिक “कानूनी” संस्था स्वीकार किया है। किंतु अन्य विधान ऐसे हैं जिनमें ग्राम सभा नहीं है और उनकी निर्वाचन प्रणाली में उन्हीं पुरुषों और स्त्रियों को निर्वाचक माना गया है, जिनके नाम राज्य के विधानमण्डल की मतदाता सूची में विद्यमान हैं। उनमें निर्वाचक मण्डल को एक निकाय नहीं माना गया है। इस प्रकार की व्यवस्था में एक निकाय के रूप में निर्वाचक मण्डल तथा निर्वाचित निकाय के बीच कोई सम्पर्क नहीं होता।

जहां विधान ग्राम सभा को एक सत्ता के रूप में मान्यता देती है, वहां अन्य के साथ साथ इस बात का भी प्रावधान है कि ग्राम सभा की प्रति वर्ष दो बैठकें हो और उन बैठकों में पंचायत प्रगति के सम्बन्ध में प्रतिवेदन तथा बजट प्रस्तुत करेगी। इसका लाभ यह है कि पंचायत के कार्यक्रमों को सामाजिक अनुमोदन प्राप्त होजाता है। और जनता को अधिक सक्रिय रूपमें साझीदार बनने का अवसर मिलजाता है। इसलिये विचार यह है कि सभी राज्यों के विधानों में इस बात का प्रावधान हो कि ग्राम सभा को एक निकाय के रूपमें मान्यता दी जाये। उसकी कम से कम दो बैठकों की व्यवस्था की जाये—एक बजट के लिये और दूसरी कार्य की प्रगति की पुनरीक्षण के लिये।¹⁶ ग्राम सभा को पंचायती राज व्यवस्था का आधार बनाने के पूर्वोक्त तर्कों ने प्रसिद्ध गांधीवादी दिवाकर समिति का गठन किया। समिति ने लिखा था कि : “ यह आवश्यक है कि ग्राम सभा को महत्व दिया जाये और

¹⁵ उमेश चन्द्र पंचायत विधि संशोधन अधिनियम, 1994 द्वारा उत्तर प्रदेश में पंचायतों का पुर्नगठन पृ.1 से उद्धृत

¹⁶ रिपोर्ट ऑफ द स्टडी आन द पोजीशन आफ ग्राम सभा इन पंचायती राज मूवमेंट, न्यू देहली, मिनिस्ट्री आफ कम्युनिटी डेवलपमेंट एण्ड को-ऑपरेशन, 1961, पृ. 11-12

धीरे धीरे उसको शक्ति प्रदान की जाये।¹⁷ किंतु उसकी संस्तुति थी कि “हमारा विचार है कि ग्राम सभा को ग्राम समुदाय में प्रभावकारी स्थिति प्रदान करने का उपाय यह है कि पंचायत की संस्था को, जो ग्राम सभा की कार्यपालिका है और ऐसा प्रशासनिक अंग है जिसके द्वारा स्थानीय शासन के उच्च स्तर कार्य करते हैं, शक्तिशाली बनाया जाये।¹⁸

सही अर्थ में ग्राम सभा जनमूलक संस्था है इस में जनता के प्रतिनिधि नहीं स्वयं जनता सम्मिलित होती है। देश में यही एक ऐसी संस्था है जिसमें प्रत्यक्ष लोकतंत्र का रूप देखने को मिलता है।¹⁹ एक पंचायत क्षेत्र में आने वाले गांव की निर्वाचन नामावली में दर्ज सभी लोग “ग्राम-सभा” के नाम से जाने जायेंगे।²⁰ किसी ग्राम या ग्राम समूह के लिये ग्राम पंचायत क्षेत्र में राज्य सरकार ग्राम सभा बना सकती है। ग्राम सभा में पंचायत क्षेत्र की वोटर लिस्ट में दर्ज सभी लोग वोटर होते हैं। जहां एक से अधिक ग्राम इस में शामिल हैं वहां सबसे अधिक आबादी वाले ग्राम के नाम पर ग्राम सभा का नाम रखा जायेगा/ग्राम सभा की वर्ष में दो बार बैठक आवश्यक है एक खरीफ की फसल करने के तुरन्त बाद तथा दूसरी रबी की फसल कटने के तुरन्त बाद।²¹ इस बैठक की सूचना के सम्बन्ध में कम से कम 15 दिन पहले सदस्यों को लिखित नोटिस दे दी जाये। सूचना ग्राम सभा के खास खास स्थानों पर चिपका दी जायेगी और उसमें बैठक की तारीख समय तथा स्थान भी बताया जायेगा। ग्राम सभा में डुग्गी पिटवाकर भी सूचना दी जायेगी। प्रधान की अनुपस्थिति में उप प्रधान ग्राम सभा की बैठक बुलायेगा। प्रधान किसी भी समय असामान्य बैठक बुला सकता है। जिला पंचायत राज अधिकारी या क्षेत्र पंचायत द्वारा लिखित रूप से मांग करने पर या ग्राम सभा के सदस्यों की कम से कम 1/5 की मांग पर प्रधान 30 दिन

¹⁷ रिपोर्ट आफ द स्टडी आन द पोजीशन आफ ग्राम सभा इन पंचायती राज मूवमेंट, न्यू देहली मिनिस्टरी आफ कम्युनिटी डेवलपमेंट एण्ड को ऑपरेशन, 1963 पृ. 19

¹⁸ वही पृ. 20

¹⁹ माहेश्वरी एस आर लोकल गोवर्नमेंट इन इण्डिया 1997-98 पृ. 69-70

²⁰ डी. डी. बसु भारत का संविधान—एक परिचय प्रोग्रेसिब्स हाल नई दिल्ली 1995 पृ. 267

²¹ राम सूरत सिंह, उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम एवं नामावली 1994 पृ. 9

के भीतर बैठक बुलायेगा। यदि प्रधान बैठक न बुलाये तो जिला पंचायत राज अधिकारी ग्राम सभा की बैठक बुला सकता है। यह बैठक उस तारीख के 60 दिन के भीतर होगी जिस तारीख को प्रधान से बैठक बुलाने की मांग की गयी है। कुल सदस्यों की संख्या के 5वें भाग की उपस्थिति बैठक के लिये जरूरी है। यदि जोरम की कमी के कारण बैठक न हो सके तो दुबारा बैठक के लिये 5वे भाग की उपस्थिति आवश्यक नहीं है। प्रधान की अनुपस्थिति में उपप्रधान बैठक की अध्यक्षता करेगा दोनों की अनुपस्थिति में ग्राम पंचायत के किसी सदस्य को मनोनीत किया जा सकता है। कार्यवाही का सार एक रजिस्टर में हिंदी में लिखा जायेगा तथा इसकी नकल एडी ओ पंचायत को भेजी जायेगी।

ग्राम सभा अपनी बैठक में नीचे लिखे विषयों पर विचार कर ग्राम पंचायत को सिफारिश और सुझाव दे सकती है

- 1— ग्राम पंचायत के खातों का वार्षिक विवरण, पिछले वित्तीय वर्ष की प्रशासन रिपोर्ट, पिछले आडिट की टिप्पणी तथा उसका परिपालन
- 2— वर्तमान तथा निवर्तमान विकास कार्यों की रिपोर्ट
- 3— समाज के सभी वर्गों में मेलजोल तथा एकता बढ़ाना
- 4— प्रौढ़ शिक्षा कार्यक्रम
- 5— अन्य मामले जो पहले से तय हो "जैसे परिवार कल्याण, पर्यावरण, टीकाकरण आदि", ग्राम पंचायत उक्त सिफारिशों और सुझावों पर पूरा विचार करेगी।²²

ग्राम पंचायत

भारत में सामाजिक नियंत्रण का काम पंचायतों के माध्यम से ही होता रहा है। गांव की परम्परागत पंचायत में पांच पंच होते थे पंचों को इतना सम्मान प्राप्त था कि उन्हें पंच परमेश्वर की संज्ञा से सम्बोधित किया जाता था। इस व्यवस्था के कारण गांव में अमन चैन की स्थिति तब तक कायम

थी जब तक कि बाहर हस्तक्षेप नहीं बढ़ा था। परम्परागत पंचायतो को दीवानी और फौजदारी के अधिकार देकर पुनःस्थापित करने का प्रयास पहली बार सन 1921 में किया गया जो असफल रहा। पंचायतो के बिगड़ते हुए स्वरूप से चिंतित होकर गांधी जी ने वर्ष 1931 में पंचायतो को केवल सामाजिक नियंत्रण के दायरे से बाहर निकाल कर समाज के कल्याण दायित्व भी सौंपना आवश्यक समझा। उनका मत था कि—

“ आजादी नीचे से शुरू होनी चाहिए। हर एक गांव में प्रजातंत्र पंचायत का राज होगा। उसके पास पूरी सत्ता और ताकत होगी। इस का मतलब है कि हर एक गांव को अपने पांव पर खड़ा रहना होगा अपनी ज़रूरतें खुद ही पूरी कर लेनी होंगी ताकि वह अपना कारोबार खुद चला सके। उसे तालीम देकर इस हद तक तैयार करना होगा कि वह सारी दुनिया के खिलाफ अपनी रक्षा करते हुए मर मिटने लायक बन जाय। इस तरह आखिर हमारी बुनियाद व्यक्ति पर होगी”²³

ग्राम पंचायत पंचायती राज के सबसे निम्न स्तर पर आती है। पंचायत, ग्राम सभा की कार्यपालिका समिति के होने के नाते कई नामों से जानी जाती है। इसे पंजाब, हरियाणा, मध्यप्रदेश, उड़ीसा, पश्चिम बंगाल, तथा बिहार में ग्राम पंचायत कहा जाता है। उत्तर प्रदेश, गुजरात, असम में गांव पंचायत तथा राजस्थान महाराष्ट्र, तमिलनाडु तथा आंध्र प्रदेश में पंचायत के नाम से जाना जाता है। उत्तर प्रदेश पंचायतीराज अधिनियम 1994 द्वारा इसे ग्राम पंचायत की संज्ञा दी गयी है।

ग्राम पंचायत का संगठन

लगभग एक हजार की आबादी पर किसी ग्राम या ग्राम समूह के क्षेत्र को राज्य सरकार पंचायत क्षेत्र घोषित कर सकती है इसके पूर्व लगभग

²³ भूषण लाल परगनिहा *गांधी जी का ग्राम स्वराज—कल और आज “कुरुक्षेत्र”* जनवरी 2001 पृ. 12-13

दो हजार की आबादी पर एक पंचायत होती थी। किंतु किसी राजस्व ग्राम को या उसके मजरे को तोड़ा नहीं जायेगा।²⁴

इस पंचायत क्षेत्र के नाम पर एक ग्राम पंचायत की स्थापना क जायेगी। प्रधान तथा सदस्यो का चुनाव होने पर पंचायत का गठन घोषित किया जायेगा।

ग्राम पंचायत मे एक प्रधान होगा और एक हजार की आबादी तक 9 ग्राम सदस्य, 2000 की आबादी तक 11 सदस्य तथा 3000 की आबादी तक 13 सदस्य तथा 3000 से अधिक आबादी पर 15 ग्राम पंचायत सदस्य होंगे। ये सदस्य ग्राम सभा की आबादी में गठित बोर्डों की संख्या के अनुसार होंगे। यद्यपि प्रत्येक पंचायत मे उनकी संख्या गांव की संख्या के अनुपात में 5 से 31 तक होती है।²⁵

यह सम्भव है कि इतनी कम जनसंख्या में इस प्रकार के नेता उप्तलब्ध न हो सकें। जो उन कामो को, जिनकी पंचायत से उपेक्षा की जाती है, प्रभावकारी ढंग से सम्पादित कर सकें।

ग्राम पंचायत का कार्यकाल

ग्राम पंचायत की पहली बैठक के लिये तय तारीख से 5 साल तक ग्राम पंचायत बनी रहेगी। यदि 5 साल से पहले कम से कम 6 माह पहले उसे भंग किया जाता है तो दुबारा चुनाव करवाना होगा। दुबारा चुनी गया पंचायत का कार्यकाल 5 वर्ष में से बचे हुए समय तक के लिये होगा। इस संशोधन के पूर्वाध में आन्ध्रप्रदेश, उड़ीसा और राजस्थान में तीन, असम, गुजरात, जम्मू कश्मीर, महाराष्ट्र और प० बंगाल मे 4, केरल, मध्यप्रदेश, तमिलनाडु, मैसूर, हरियाणा, पंजाब तथा उत्तर प्रदेश में पांच वर्ष थी।²⁶ पहले पांच वर्ष की इस अवधि को राज्य सरकार सरकारी गजट में अधिसूचना जारी करके 12 वर्ष तक बढ़ा सकती थी। यदि राज्य सरकार चाहे तो ग्राम

²⁴ उपेन्द्र चौहान, उत्तर प्रदेश में ग्राम पंचायत, फरवरी 2001 पृ 1244

²⁵ उ प्र अधिनियम संख्या 21 सन् 1995 द्वारा प्रति: स्थापित

²⁶ माहेश्वरी भारत मे स्थानीय शासन, 1997 पृ 74

पंचायत को उसके कार्यकाल की समाप्ति से पहले ही विघटित कर सकती थी।²⁷

ग्राम पंचायत की बैठक—

ग्राम पंचायत की माह में एक बैठक आवश्यक है। साधारण रूप से बैठक वही बुलायी जाये। जहाँ पंचायत का कार्यकाल हो या अन्य कोई सार्वजनिक स्थान हो, किसी व्यक्ति के घर पर कदापि नहीं। इस बैठक की सूचना 5 दिन पहले सभी सदस्यों को लिखित रूप से दे दी जायेगी इस का प्रकाशन ग्राम पंचायतों की अधिकार सीमा में मुख्य स्थानों पर चस्पा किया जायेगा।

प्रधान की अनुपस्थिति में उप प्रधान किसी भी समय पंचायत की बैठक बुला सकता है। यदि पंचायत के 1/3 सदस्य किसी भी समय हस्ताक्षर कर लिखित रूप से बैठक बुलाने को कहे तो भी प्रधान को पत्र मिलने के 15 दिन के अन्दर बैठक बुलानी होगी यदि प्रधान बैठक नहीं बुलाते हैं तो निर्धारित अधिकारी “सहायक विकास अधिकारी पंचायत” बैठक बुला सकता है।

प्रधान व उप प्रधान को शामिल करते हुए पंचायत सदस्यों के 1/3 सदस्यों की उपस्थिति बैठक की गणपूर्ति मानी जायेगी। यदि कोरम के पूरा न होने पर बैठक नहीं होती है तो दोबारा सूचना देकर बैठक बुलाई जा सकती है और इस में कोरम की जरूरत नहीं होगी।

प्रधान के मौजूद न होने पर उपप्रधान बैठक की अध्यक्षता करेगा। इन दोनों के मौजूद न रहने पर प्रधान द्वारा लिखित रूप से मनोनीत सदस्य अध्यक्षता करेगा। यदि प्रधान ने कोई सदस्य मनोनीत न किया हो तो ए.डी.ओ. “पंचायत” मनोनीत करेगा। यदि प्रधान और ए.डी.ओ. दोनों ही किसी सदस्य को मनोनीत न कर पाते हों तो ग्राम पंचायत की बैठक में उपस्थित

सदस्य बैठक की अध्यक्षता करने के लिये ग्राम पंचायत के किसी सदस्य को चुन सकते हैं।

बैठक में पिछली बैठक की कार्यवाही पढ़कर सुनाई जायेगी और उसकी पुष्टि के बाद प्रधान उस पर हस्ताक्षर करेगा। पिछले महीने के हिसाब-किताब को बैठक में रखा जायेगा और उस पर विचार किया जायेगा।

जो सूचना आदेश व निर्देश मिले हो, उन्हें पढ़कर सुनाया जायेगा। चल रहे विकास कार्यों की जानकारी दी जायेगी पंचायत की समितियों की कारगुजारी पढ़कर सुनाई जायेगी। तथा उस पर विचार किया जायेगा। सदस्य ऐसे ही सवाल पूछ सकते हैं किंतु वे अनावश्यक विवाद पैदा करने की सम्भावना वाला, किसी जाति या व्यक्ति के लिये अपमान जनक प्रश्न नहीं पूछेंगे।

कार्यवाही का लेखन हिन्दी में एक रजिस्टर पर किया जायेगा। और कार्यवाही की नकल एडीओ“पंचायत” को 7 दिन के भीतर दी जायेगी। लिये गये फैसले पर तब तक 3 महीने तक दोबारा विचार नहीं किया जायेगा जब तक कि 2/3 सदस्य लिखित रूप से हस्ताक्षर कर इसके लिये प्रार्थना पत्र न कर दें।²⁸

ग्राम पंचायत के चुनाव—

सन 1994 के पूर्व राज्य में पंचायत का निर्वाचन मुख्य निर्वाचन अधिकारी—निदेशक पंचायत के देख रेख तथा नियंत्रण के अधीन किया जाता रहा है। किंतु सन 1994 के संशोधन के बाद राज्य में पंचायतों के स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव कराने के लिये निर्वाचन आयोग के गठन का उपबन्ध किया गया है।

ग्राम सभा अपने सारे सदस्यों में से प्रधान का चुनाव करेगी। यदि पंचायत के सामान्य चुनाव में प्रधान का चुनाव नहीं हो पाता है तो सरकार

एक प्रशासनिक समिति का गठन कर सकती है जिसके सदस्य वे व्यक्ति होंगे जो ग्राम पंचायत के सदस्य चुने जाने की योग्यता रखते हो।

राज्य सरकार एक प्रशासक भी नियुक्त कर सकती है। प्रशासकीय समिति की सदस्य संख्या सरकार तय करेगी। यह प्रशासक या समिति छ माह ही कार्य करेगा और इस काल में गठित ग्राम पंचायत समझा जायेगा। इसे ग्राम पंचायत उसकी समितियों और प्रधान के सभी अधिकार मिले माने जायेगे।

ग्राम पंचायत के सदस्यों द्वारा अपने में से एक उप प्रधान चुना जायेगा। यदि उप प्रधान का चुनाव नहीं हो पाता है तो नियत अधिकारी किसी सदस्य को उप प्रधान नामित कर सकता है।

अर्हताएं—

1994 के संशोधन के पूर्व ग्राम पंचायतों के सदस्यों की आयु का उल्लेख इस प्रकार था। प्रत्येक व्यक्ति जिसका नाम गांव सभा की निर्वाचक नामावली में तत्समय सम्मिलित हो, उस गांव सभा का सदस्य होगा। गांव पंचायत के सदस्य गांव सभा के सदस्यों द्वारा अपने में से ही निर्वाचित किये जायेंगे। लेकिन 1994 के संशोधन के बाद ग्राम पंचायतों की आयु 18 से बढ़ा कर 21 वर्ष कर दी गयी है।

अतः प्रत्येक पद हेतु चुनाव लड़ने की आयु 21 वर्ष होनी चाहिए। सरकार के अधीन किसी लाभ के पद पर न हो। किसी भी प्रकार की सेवा से दुराचार के कारण पदच्युत न किया गया हो।

ग्राम पंचायत, क्षेत्र पंचायत या जिला पंचायत का कोई बकाया न देना हो, दिवालिया न हो तथा नैतिक अक्षमता के किसी अपराध के लिये दोषी न हो। पंचायत सम्बन्धी किसी अपराध के लिए दोषी न हो। विभिन्न ऐक्ट के अंतर्गत दोषी न हो।²⁹

²⁹ देखें परिशिष्ट पंचायतों के सदस्यों के अनर्हता सम्बन्धी अधिनियम

आरक्षण— सन 1994 के संशोधन के पूर्व ग्राम पंचायतों में प्रधानों के पद अनुसूचित जातियों के लिये आरक्षित नहीं थे। उस समय ग्राम पंचायतों के स्थान मात्र अनुसूचित जातियों के लिये आरक्षित किये गये थे। किंतु आन्ध्रप्रदेश, जम्मू कश्मीर, उड़ीसा, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल में स्त्रियों के लिये स्थान सुरक्षित नहीं होते थे। इसी प्रकार बिहार, जम्मू कश्मीर, उड़ीसा और पश्चिम बंगाल में परिभाषित जातियों तथा परिभाषित जनजातियों को विशिष्ट प्रतिनिधित्व नहीं दिया गया था। बिहार में मुखिया से यह आशा की जाती थी कि वह चार सदस्यों को नामित करते समय स्त्रियों, परिगणित जातियों तथा परिगणित जनजातियों के दावों को भी विचार में रखेगा। अनुसूचित जातियों के लिये ये आरक्षण प्रारम्भ में 26 जनवरी 1960 तक के लिये किया गया था। परन्तु उक्त आरक्षण तब तक लागू रहेगा जब तक कि भारत के संविधान में अनुसूचित जातियों के लिये स्थानों को आरक्षित किये जाने की व्यवस्था विद्यमान है।³⁰

सन 1994 के नयी पंचायती राज व्यवस्था के अधीन यह उपबन्ध किया गया है कि प्रत्येक ग्राम पंचायत में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिये आरक्षित स्थानों की संख्या का अनुपात, यथाशक्य वही होगा, जो पंचायत क्षेत्र में अनुसूचित जातियों की या पंचायत क्षेत्र में अनुसूचित जनजातियों की संख्या का अनुपात उस क्षेत्र की कुल जनसंख्या में हो। ऐसे स्थान किसी ग्राम पंचायत के विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों में चक्राक्रम 'रोटेशन' के अनुसार आवंटित किये जायेंगे।

ग्राम पंचायतों में प्रधानों के पदों को अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिये आरक्षित किये जाने की व्यवस्था पहली बार की गयी है। पिछड़े वर्गों के लिये आरक्षण ग्राम पंचायतों में कुल स्थानों की संख्या के 27 प्रतिशत से अधिक नहीं होगा।

³⁰ तिवारी. एम. पी. उत्तर प्रदेश पंचायती राज 1994 पृ 78

पूर्व व्यवस्था में सन् 1978 के पहले ग्राम पंचायत में महिलाओं के लिये न तो सदस्यों के स्थान और न ही प्रधानों के पद आरक्षित थे। प्रत्येक उन ग्राम पंचायतों में एक महिला सदस्य को सहयोजित किये जाने का उपबन्ध कर दिया गया था। जिन ग्राम पंचायतों में सदस्य के रूप में कोई महिला निर्वाचित न हुई हो। महिला का सहयोजन ग्राम सभा के महिला सदस्यों में से किया जाता था।

सन् 1994 के संशोधन के बाद अब ग्राम पंचायत में सदस्यों के स्थान एवं प्रधानों के दोनों ही पद अर्थात् ग्राम पंचायत में कुल स्थानों की संख्या के कम से कम 33 प्रतिशत स्थान महिलाओं के लिये आरक्षित किये जायेंगे।

प्रधान, उप प्रधान को हटाने के लिये अविश्वास प्रस्ताव—

73 वें संशोधन के पूर्व ग्राम प्रधानों को हटाने का अधिकार ग्राम सभा को सौंपा गया था। इसके अतिरिक्त पुरानी पंचायती व्यवस्था में अफसरशाहों को भी पद से हटाने का अधिकार दिया गया था। राज्य सरकार ने प्रधान को हटाने या निलंबित करने के इस अधिकार को सब डिविज़नल अधिकारियों को प्रतिनिहित किया था। सिर्फ इतना ही नहीं राज्य सरकार को प्रदेश की सम्पूर्ण पंचायती व्यवस्था को निर्धारित करने की भी शक्ति प्राप्त थी। वस्तुतः उपर्युक्त अधिकारों का दुरुपयोग करके जनतांत्रिक मूल भावना की प्रायः उपेक्षा की जाती रही है।

नये अध्यादेश में प्रधान को हटाने सम्बन्धी ग्राम सभा के अधिकार को पूर्ववत् कायम रखा गया है अन्तर केवल इतना है कि अब इस अधिकार का प्रयोग ग्राम पंचायत द्वारा किया जायेगा।

प्रधान का उप प्रधान को हटाने के प्रस्ताव पर ग्राम पंचायत के आधे सदस्यों के हस्ताक्षर से एक लिखित सूचना जिला पंचायत राज अधिकारी को दी जायेगी। इन सूचना में उन कारणों को भी लिखा जायेगा जिनके कारण प्रधान या उप प्रधान का हटाया जाना प्रस्तावित है। सूचना पर

हस्ताक्षर करने वालों में से कम से कम तीन सदस्य स्वयं उपस्थित होकर सूचना जिला पंचायत राज अधिकारी को देगे।

सूचना मिलने के तीस दिन के भीतर जिला पंचायत राज अधिकारी ग्राम पंचायत की बैठक बुलायेगा और बैठक की सूचना कम से कम 15 दिन पूर्व दी जायेगी।

बैठक में उपस्थित और वोट देने वाले सदस्यों के 2/3 बहुमत से प्रधान या उप प्रधान को हटाने के लिये कोई बैठक उसके चुनाव के एक वर्ष³¹ के भीतर नहीं बुलाई जायेगी।

प्रधान के हटाये जाने पर कार्यभार उप प्रधान को तथा उप प्रधान को हटाये जाने पर उसका कार्यभार प्रधान को सौंपा जाता है। दोनों के पद रिक्त होने की स्थिति में जिला मजिस्ट्रेट पंचायत के किसी सदस्य को प्रधान का कार्य करने को नामित करेगा।

प्रधान के कर्तव्य व विशेषाधिकार—

ग्राम सभा तथा ग्राम पंचायत की बैठकें आहूत करना तथा उसकी अध्यक्षता करना। बैठक की कार्यवाही पर नियंत्रण रखना तथा व्यवस्था बनाये रखना।

पंचायत की आर्थिक व्यवस्था और प्रशासन की देखभाल करना, यदि उसमें कोई कमी हो, तो उसकी सूचना ग्राम सभा के सदस्यों को देना। ग्राम पंचायत द्वारा रखे गये कर्मचारियों की देखभाल तथा उन पर नियंत्रण रखना, ग्राम सभा के प्रस्तावों को क्रियान्वित करना, ग्राम पंचायत की सम्पत्ति की सुरक्षा की कार्यवाही तथा पंचायत द्वारा लगाये गये कर, शुल्क आदि की वसूली की व्यवस्था करे।

विशेष आवश्यकता पड़ने पर जिला पंचायत राज अधिकारी को सूचना देकर, बिना ग्राम पंचायत की स्वीकृति प्राप्त किये, ग्राम प्रधान को कोई भी ऐसा काम करने का अधिकार होगा जिसको करने का अधिकार ग्राम पंचायत

³¹ उ. प्र. अधिनियम संख्या 21 सन् 1998 द्वारा पुनः प्रतिस्थापित 'दो वर्ष'

को है। तथा ग्राम पंचायत की अगली बैठक में इस विषय को रख कर अनुमोदन प्राप्त किया जायेगा।³¹

ग्राम पंचायत के प्रधान, उप प्रधान या सदस्य का हटाया जाना— यदि वह बिना उचित कारण के लगातार तीन से अधिक सभाओं या बैठकों में उपस्थित न हुआ हो। वह कार्य करने से इकार करे अथवा किसी भी कारण से कार्य करने के लिये अक्षम हो जाए अथवा उस पर नैतिक अधमता के अपराध का अभियोग लगाया गया हो या दोषारोपण किया गया हो। उसने अपने पद का दुरुपयोग किया हो या पंचायती राज ऐक्ट से सौंपे गये कार्यों के करने में निरन्तर चूक की हो या उसका पद पर बना रहना जनहित में न हो।

वह न्याय पंचायत का सरपंच या सहायक सरपंच होते हुए भी राजनीति में सक्रिय भाग लेता हो। वह पंचायती राज ऐक्ट में दी हुई अनर्हताओं में से कोई अनर्हता रखता हो जो उस ग्राम पंचायत का सदस्य बनने के अयोग्य बनाती हो तो राज्य सरकार उसे पद से हटा सकती है।

किंतु इस में से किसी भी पदाधिकारी के विरुद्ध कोई भी कार्यवाही करने से पहले उसे अपना पक्ष रखने का मौका दिया जायेगा।

ग्राम पंचायत की समितियां—

ग्राम पंचायत के कार्य समितियों के माध्यम से किये जायेंगे इस के लिए 6 समितियों का गठन किया गया है— नियोजन एवं विकास समिति, शिक्षा समिति, निर्माण कार्य समिति, स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति, प्रशासकीय समिति, जल प्रबंधन समिति।³²

निर्णय लेने का अधिकार किसी व्यक्ति या पदाधिकारी को न होकर इही समितियों को है। ताकि निर्णय सामूहिक विचार विमर्श के आधार पर

³¹ रामसूरत सिंह पार्श्वोद्धृत पृष्ठ 110

³² ग्राम पंचायत समितियां धारा 29 उद्धृत इन रामसूरत सिंह पार्श्वोद्धृत पृष्ठ 37

पारदर्शी रूप में लिया जा सके। इन समितियों का गठन ग्राम पंचायत के सदस्यों की सदस्यता से होता है।

ग्राम पंचायतों को धनराशि का आवंटन—

सम्पूर्ण देश में सबसे पहले उत्तर प्रदेश सरकार ने वर्ष 1997-98 में राज्यों की कुल करो की धनराशि का 4 प्रतिशत ग्राम पंचायतों को सीधे हस्तांतरित करने का ऐतिहासिक निर्णय लिया। प्रदेश सरकार के इस निर्णय से ग्राम पंचायतों को सीधे प्राप्त होने वाली धनराशि में अभूतपूर्व वृद्धि हुई है। 1996-97 में 20 करोड़ रुपये, 1997-98 में 255 करोड़ रुपये, 1998-99 में 300 करोड़ रुपये, व 1999-2000 में 328 करोड़ रुपये की प्राप्ति हुई।³³

उसके अतिरिक्त ग्राम्य विकास की योजनाओं से भी ग्राम पंचायतों को सीधे धनराशि दी जा रही है। दशम वित्त आयोग के अनुसार केंद्र सरकार से प्राप्त धनराशि भी ग्राम पंचायतों को सीधे दी जा रही है। इस प्रकार राज्य के करो की प्राप्ति के 4 प्रतिशत अन्तरण से 328 करोड़ ₹0, ग्राम्य विकास योजनाओं से 583 करोड़ ₹0, दशम वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार 189 करोड़ रुपये की धनराशि प्राप्त हुई।³⁴

आय के अन्य साधन—

- भू राजस्व की धनराशि अनुसार 25% से 50 % तक पंचायत कर, ऐसा आय को प्राप्त करके ग्राम निधि में जमा किया जाता है।
- मनोरंजन के साधनों जैसे सिनेमा, सर्कस, नौटंकी आदि पर अधिक से अधिक पांच ₹0 प्रतिदिन के हिसाब से कर।
- मशीन से चलाये जाने वाले वाहनों पर 5 ₹0 प्रतिवर्ष तक कर।
- पशुओं पर प्रति पशु 3 ₹0 प्रति वर्ष तक कर।

³³ शासनादेश, जनसम्पर्क एवं सूचना विभाग, 1999 पृष्ठ 10

³⁴ पूर्वोक्त पृष्ठ 11

- गाव के अन्दर लगने वाले मेलो, बाजारो मे बेचने के लिये आये व्यक्तियों पर कर।
- पंचायत के अधीन मेलो मे पशुओ की बिक्री की रजिस्ट्री पर फीस लगा सकती है।
- वधशालाओ और पडाव की जमीन के प्रयोग के लिये फीस।
- घरेलू उपयोग के लिये पानी देने की दशा मे शुल्क।
- निजी पाखानो या नालियो की सफाई ग्राम पंचायत यदि करती है, तो ग्राम पंचायत कर लगा सकती है
- सडको की सफाई और उन पर रोशनी के लिये कर।
- पंचायत जहा किसी सिचाई की परियोजना का प्रबध व रख रखाव करती है या कोई ऐसी परियोजना स्वय बनवाती है तो सिचाई के लिये शुल्क लगा सकती है।
- ग्राम पंचायत ऐसे अन्य कर भी लगा सकती है जो राज्य सरकार द्वारा उसे सौंपे जाय।
- ग्राम पंचायत बैंको से वित्तीय निगम से या किसी दूसरी पंचायत से धन उधार ले सकती है।³⁵

ग्राम पंचायत निधि या कोष

प्रत्येक ग्राम पंचायत के लिये एक गाव कोष होता है जिसमें से ग्राम पंचायत के सालाना आय व व्यय के अनुमान की सीमा के अन्दर ग्राम सभा या ग्राम पंचायत या उसकी समिति के कर्तव्यों का पालन करने के लिये धन खर्च किया जाता है। सम्बन्धित खातो का संचालन ग्राम प्रधान और ग्राम पंचायत अधिकारी के संयुक्त हस्ताक्षर से किया जाता है।

³⁵ न्यायमूर्ति रामसूरत सिंह, उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम एवं नियमावली एलिया लॉ एजेन्सी 1999 पृष्ठ 38-44

ग्राम पंचायत का बजट—

प्रत्येक ग्राम पंचायत एक निश्चित समय में। अप्रैल से शुरू होने वाले साल के लिये ग्राम पंचायत की अनुमानित आमदनी और खर्च का हिसाब किताब तैयार करती है। और इसे ग्राम सभा की छ माही बैठक में हाजिर होकर वोट देने वाले सदस्यों के आधे से अधिक वोटों से पास किया जायेगा। बजट पास करने के लिये बुलाई गयी ग्राम पंचायत की बैठक का कोरम कुल सख्या का आधा होगा। ग्राम पंचायत के लोगों का अकेक्षण भी किया जायेगा।³⁶

ग्राम पंचायतों को प्रशासनिक अधिकार

अभी तक गाव में कार्य करने के लिये विभिन्न विभागों के ग्राम स्तरीय कार्यकर्ताओं के अधीन 6—8 गाव होने से उसकी उपलब्धता और जवाब देही अनिश्चित बनी रहती थी।

विकेद्रीकरण की नई व्यवस्था में ग्रामीण—स्तरीय कार्यकलापो की गाव में उपलब्धता सुनिश्चित करने के उददेश्य से प्रत्येक ग्राम पंचायत में कम से कम एक बहुउददेशीय कर्मी तैनात किया गया है। इस कर्मी को “ ग्राम पंचायत विकास अधिकारी” के नाम से पदनामित किया गया है।

यदि जनपद में पंचायत कर्मी उपलब्ध हैं तो बडी ग्राम पंचायतों में दो ग्राम पंचायत विकास अधिकारी तैनात किये जायेगे। दूसरे ग्राम पंचायत विकास अधिकारी की तैनाती ग्राम पंचायतों की जनसख्या के वरीयता कम के आधार पर की जायेगी।

ग्राम पंचायतों में ग्राम पंचायत विकास अधिकारी की तैनाती जिलाधिकारी द्वारा की जायेगी प्रयास यह किया जायेगा कि इन कर्मियों का गृह—ग्राम उनके तैनाती के जनपद में हो तो उन्हें यथा सम्भव उनके गृह—ग्राम पंचायत में या उसके निकटस्थ ग्राम पंचायत में तैनात किया जायेगा।

ग्राम पंचायत या विकास अधिकारियों की नियुक्ति विभिन्न विभागों के ग्रामस्तरीय कर्मियों से की जायेगी³⁷ ग्राम पंचायत एवं विकास अधिकारियों द्वारा 11 विभागों के कार्य किये जायेंगे।³⁸ वर्तमान में सीचपाल तथा सिचाई पर्यवेक्षक द्वारा नहरों से सिंचन दर्ज करने का जो कार्य किया जाता है वह अब राजस्व विभाग के लोकपाल से सम्पादित कराया जायेगा। यदि ग्राम पंचायत में एक ही विकास अधिकारी तैनात है तो वह ग्राम पंचायत का सचिव भी होगा। यदि ग्राम पंचायत एवं विकास अधिकारी एक माह से अधिक के लिये अवकाश पर जाता है तो ग्राम पंचायत द्वारा उसकी वैकल्पिक व्यवस्था की जायेगी। ग्राम पंचायत एवं विकास अधिकारियों के अतिरिक्त कुछ अन्य विभागों के भी ग्राम स्तरीय कार्यकर्ता ग्राम पंचायत के नियंत्रण में कार्य करेंगे।

ग्राम पंचायतों को जो कार्य हस्तान्तरित किये गये हैं, उन कार्यों से सम्बन्धित ऐसी सम्पत्तियाँ, जो ग्राम पंचायत में स्थित हैं, पर्याप्त प्रचार-प्रसार करने के उपरान्त, जिलाधिकारी द्वारा निर्धारित एक नियत तिथि को ग्राम पंचायतों को हस्तान्तरित कर दी जायेगी और इन परिसम्पत्तियों के रख-रखाव पर विभाग द्वारा जो धनराशि अब तक व्यय की जाती रही है, वह सीधे ग्राम पंचायतों को हस्तान्तरित कर दी जायेगी।

चूँकि ग्राम पंचायत एवं विकास अधिकारी अभी तक एक विभाग का कार्य करते थे। अब 8 विभागों का कार्य एक ही ग्राम पंचायत के लिये करेंगे और इसी प्रकार विकेंद्रीकरण व्यवस्था में ग्राम पंचायतों के ग्राम प्रधानों की भूमिका में आधारभूत परिवर्तन आया है। अतः ग्राम पंचायत एवं विकास अधिकारी तथा प्रधान को विकेंद्रीकरण व्यवस्था के प्रशिक्षण हेतु विकास खण्ड स्तर पर व्यापक कार्यक्रम चलाये गये हैं।³⁹

³⁷ देखें परिशिष्ट ग्राम पंचायत विकास अधिकारी के स्रोत

³⁸ देखें परिशिष्ट स. 11, ग्राम पंचायत विकास अधिकारी के कार्य

³⁹ उत्तर प्रदेश सिंह रामसूत, उत्तर प्रदेश पंचायत राज ऐक्ट नं. XX व XXII

विकेन्द्रीकरण व्यवस्था में ग्राम पंचायतों को पारदर्शी बनाने के लिये शासन ने यह निर्णय लिया है कि गांव सभा में रहने वाले सभी ग्रामवासियों को यह अधिकार दिया जाए कि वे एक निर्धारित शुल्क जमा करके करके ग्राम पंचायत के किसी अभिलेख को प्राप्त कर सकते हैं। ग्राम पंचायत को वृद्धावस्था, किसान पेशन, विधवा पेशन तथा विकलांग पेशन को स्वीकृत करने और वितरण करने का अधिकार प्रदान किया है। यदि पेशन के लाभार्थी की मृत्यु होजाती है तो ऐसे लाभार्थी को सूची से निकाल कर उसके स्थान पर नये लाभार्थी को उक्त विधि के अनुसार ग्राम पंचायत द्वारा पेशन स्वीकृत कर दी जायेगी।

ग्राम पंचायत में स्थित राजकीय प्राथमिक विद्यालय, राजकीय उच्च प्राथमिक विद्यालय, मान्यता प्राप्त अशासकीय प्राथमिक विद्यालयों को अनुसूचित जाति/जनजाति, पिछड़ी जाति तथा अल्प सङ्ख्यक वर्ग के छात्रों व छात्राओं को छात्रवृत्ति की स्वीकृति और उसका वितरण ग्राम पंचायत की शिक्षा समिति द्वारा किया जायेगा।

शिक्षकों के सेवा निवृत्त होने पर या अन्य कारण से कोई रिक्ति होने पर नये शिक्षकों की नियुक्ति ग्राम पंचायत की शिक्षा समिति द्वारा की जायेगी। चूँकि ग्राम पंचायतों को प्राथमिक विद्यालय तथा शिक्षक हस्तांतरित कर दिये गये हैं अतः रिक्ति होने पर भरती का अधिकार ग्राम पंचायतों को दिया गया है। शिक्षकों की भरती में आरक्षण के प्रचलित नियमों का पालन होगा। किसी भी विद्यालय में पूर्णकालिक बीटीसी प्रशिक्षण प्राप्त शिक्षकों और पंचायत द्वारा नियुक्त शिक्षकों में कम से कम 3 : 2 का अनुपात होगा।

प्रदेश में अपेक्षित साक्षरता दर प्राप्त करने के लिये अध्यापकों की कमी को दूर करने की दशा में " शिक्षा मित्र " योजना ग्राम पंचायतों की देख रेख में संचालित की जायेगी। इस योजना में 50 प्रतिशत शिक्षा मित्र महिलायें होंगी। ग्राम पंचायत के ऐसे क्षेत्र जहाँ विद्यालय नहीं हैं अथवा शिक्षा गारण्टी योजना ऐसे प्रत्येक गांव या मजरे में चलायी जायेगी, जहाँ

एक किलोमीटर की दूरी पर कोई विद्यालय नहीं है। जहाँ 6 से 11 वर्ष की आयु के कम से कम 30 बच्चे उपलब्ध हैं। पर्वतीय क्षेत्र में यह योजना केवल 20 बच्चों की उपलब्धता पर ही चलायी जायेगी। " आचार्य जी " का व्यय भार शासन द्वारा वहन किया जायेगा। इस योजना के अन्तर्गत शासन द्वारा पाठ्य पुस्तकें निशुल्क दी जायेगी।⁴⁰

ग्राम पंचायत के कार्य

संविधान के 73वें संशोधन के अनुक्रम में पंचायतो को विकास कार्यकर्मों में अधिक से अधिक सहयोगी बनाने के उद्देश्य से श्री जे एल बजाज की अध्यक्षता में गठित प्रशासनिक सुधार एवं वित्तीयकरण आयोग के प्रतिवेदन पर विचार कर संस्तुतियाँ देने हेतु कृषि उत्पादन आयुक्त की अध्यक्षता में गठित उच्चाधिकार समिति की संस्तुतियों के आधार पर 73वें संविधान संशोधन की 11वीं अनुसूची के अनुसार ग्राम पंचायतो को वित्तीय एवं कार्यकारी अधिकार प्रदान करने की प्रक्रिया वर्तमान सरकार की देख रेख में शासन द्वारा प्रारम्भ कर दी गयी है।

इस लिये प्रथम चरण में 11 विभागों के कार्यक्रम पंचायतो को सौंपे गये हैं जिसमें शिक्षा राजकीय नलकूप, हैण्डपम्प, युवा कल्याण, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य, महिला एवं बाल विकास विभाग, पशुधन, राशन की दुकान, कृषि कार्य, ग्राम्य विकास एवं पंचायती राज विभाग से सम्बन्धित कार्य सम्मिलित हैं। जिसके उचित सम्पादन हेतु ग्राम पंचायत विकास अधिकारियों के कार्यों की सूची व मैनुअल तैयार किया गया है।⁴¹

ग्राम पंचायतो द्वारा स्थानीय कार्यों को स्थानीय स्तर पर सम्पादित करने से ही स्थानीय समस्याओं का निदान सरलता से हो सकता है। विकास कार्य उपर से नहीं किये जायेंगे वरन् उनका निर्धारण आवश्यकतानुसार स्थानीय स्तर पर करने से उनका प्रभावी पर्यवेक्षण हो

⁴⁰ पूर्वोक्त XX III

⁴¹ देखें परिशिष्ट

सकेगा। स्थानीय स्तर पर प्रभावी पर्यवेक्षण होने के कारण कार्य और सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार होगा। निर्णय लेने तथा कार्यों में क्रियान्वयन में विलम्ब नहीं होगा।

विकास कार्यों के लिये उपलब्ध धनराशि का उपयोग स्थानीय स्तर पर स्थानीय पर्यवेक्षण में होगा अतः भ्रष्टाचार पर अकुश लगेगा व उपलब्ध धनराशि का सदुपयोग हो सकेगा। स्थानीय साधनों से स्वयं अपनी देख रेख में कार्य करने से कार्य की लागत भी कम आयेगी। ग्राम पंचायत अब छोटे-छोटे कार्यों जैसे हैंड पम्प की मरम्मत, राजकीय नलकूप की मरम्मत, विद्यालय भवन की मरम्मत आदि के लिये जिला मुख्यालय के अधिकारी के ऊपर निर्भर नहीं रहेगी। ग्राम पंचायतों के स्टाफ द्वारा स्थानीय पर्यवेक्षण में एक ही ग्राम पंचायत के लिये कार्य करने से उनकी स्पष्ट जवाबदेही बनेगी। अन्ततोगत्वा, ग्रामीण विकास लाल फीताशाही और और नौकरशाही के चगुल से मुक्त हो जायेगा।

क्षेत्र पंचायत

जहाँ ग्राम पंचायत पंचायती राज व्यवस्था का आधार स्तम्भ होती है। वहाँ पंचायत समिति भी एक परकोटा का काम करती है। जिला बोर्डों एवं ग्राम पंचायतों के बीच अनेक राज्यों में एक मध्यस्तरीय सत्ता भी थी। इनको स्थानीय तहसील या तालुका बोर्ड कहा जाता था। उत्तर प्रदेश में तहसील बोर्डों को 1906 में समाप्त कर दिया गया। इस प्रकार मध्यस्थ सत्ता के बिना अर्थात् द्विस्तरीय व्यवस्था के विकास का समर्थन किया गया।⁴² ग्रामीण स्थानीय शासन के तीनों स्तरों का वर्णन सर्वप्रथम विकेंद्रीकरण पर शाही आयोग द्वारा किया गया। ग्रेट ब्रिटेन एवं फ्रांस आदि देशों के उदाहरणों को देखने के बाद यह कहना गलत नहीं माना जायेगा कि ग्रामीण स्थानीय सरकार के केवल दो ही क्षेत्र होने चाहिए तीन नहीं। जैसा कि बलवंत राय

⁴² पंचायती राज संस्थाओं पर समिति की रिपोर्ट, नयी दिल्ली, कृषि तथा सिंचाई मंत्रालय, भारत सरकार, 1978 पृ. 178।

मेहता समिति के मतानुसार जिला बोर्डों के स्थान पर खण्ड स्तर पर समितिया गठित कर दी जाए जिसमें कि पंचायत के अध्यक्ष एवं कुछ अन्य लोग हो। समिति की सिफारिश थी कि खण्ड स्तर पर एक निर्वाचित स्वशासी संस्था होनी चाहिए जिसका क्षेत्राधिकार उस विकास खण्ड के साथ सह विस्तारी होना चाहिए।⁴³ मध्य प्रांत की जनपद योजना " 1940 " ने तहसील को प्रशासन की इकाई स्वीकार करके शासन को जनता के अधिक निकट पहुंचा दिया और इस प्रकार उसने जिले की अपेक्षा तहसील के छोटे क्षेत्र को महत्व प्रदान किया तहसील "जनपद" के सम्बन्ध में 1957 में मध्य प्रदेश सरकार ने ग्रामीण स्थानीय शासन समिति के प्रतिवेदन में कहा था, " यद्यपि जनपद सभाओं की उपलब्धिया आशा से बहुत कम हैं।

फिर भी हम समझते हैं कि इन संस्थाओं का जन्म पूर्णतः निर्थक नहीं सिद्ध हुआ। फलस्वरूप हमारे पास ऐसे व्यक्ति समूह भी हैं, जो कर चुकाने, विशिष्ट विकासात्मक अथवा कल्याणकारी कार्यों को संगठित करने तथा सार्वजनिक उपयोगिता के अन्य कार्यों को करने का अभ्यस्त हो चुके हैं। उदाहरण के लिये इन्हीं लोगों के माध्यम से प्रत्येक जिले में जनता के सहयोग के आधार पर कुओं का निर्माण कराया गया है। नवीन तीन-स्तरीय व्यवस्था में जिसको अब हम प्रस्तावित कर रहे हैं, ऐसे व्यक्तियों का उपयोग करना, विशेष कर प्रखण्ड के स्तर पर अति लाभदायक सिद्ध होगा।⁴⁴

गाँव या जिले के विपरीत खण्ड, कोई प्राचीन संस्था नहीं है। खण्ड का जन्म सबसे पहली पचासाब्दि के पहले काल के दौरान हुआ जब सामुदायिक विकास कार्यक्रम का प्रारम्भ हुआ था।⁴⁵ इस निकाय का नाम सर्वत्र एक नहीं है। आन्ध्रप्रदेश, बिहार, महाराष्ट्र, उड़ीसा और राजस्थान में उसे पंचायत समिति, उत्तर प्रदेश में क्षेत्र समिति, असम में आचलिक पंचायत

⁴³ बलवन्त राय मेहता समिति, 4.2-12,

⁴⁴ Report of the Rural Local Self Government Committee, Bhopal, Government Central Press, 1959, pp 18

⁴⁵ साहिब सिंह, सविन्दर सिंह, " स्थानीय तथा विकास प्रशासन " जालन्धर, 1992, पृ. 54।

समिति, पश्चिम बंगाल में आचलिक पंचायत परिषद, गुजरात में तालुका परिषद मध्यप्रदेश में जनपद पंचायत, कर्नाटक में तालुका विकास परिषद तथा तमिलनाडू में पंचायत सघ परिषद कहते हैं। उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961 के अधीन राज्य सरकार को खण्ड (ब्लाक) बनाने की शक्ति प्राप्त है। इस शक्ति का प्रयोग करके राज्य सरकार प्रत्येक जिले के ग्रामीण क्षेत्र को खण्डों में विभाजित करेगी तथा प्रत्येक खण्ड का नाम तथा खण्ड के क्षेत्र की सीमाये निर्दिष्ट करेगी। राज्य सरकार इसी प्रकार खण्डों के नाम बदल सकती है या किसी खण्ड में कोई क्षेत्र सम्मिलित करके अथवा उनमें से किसी क्षेत्र को निकाल कर उसके क्षेत्र की सीमाओं में परिवर्तन कर सकती है या नये खण्ड बना सकती है।⁴⁶

क्षेत्र पंचायत का संघटन और निगमन

उ० प्र० पंचायत विधि “संशोधन” अधिनियम, 1994 द्वारा संशोधित हुआ है कि प्रत्येक खण्ड के लिये एक क्षेत्र पंचायत होगी। जिसका नाम उस खण्ड के नाम पर होगा और जो एतदपश्चात् उपबधित प्रकार से संघटित की जायेगी। इस प्रकार से संघटित क्षेत्र पंचायत एक निगमित निकाय होगी।

क्षेत्र पंचायत का कार्यालय ऐसे स्थान पर होगा जो राज्य सरकार द्वारा अवधारित किया जाय, और जब तक इस प्रकार अवधारित न किया जाय तब तक उसी स्थान पर होगा जहां वह पंचायत विधि “संशोधन” अधिनियम 1994 के प्रारम्भ के ठीक पूर्व था।

क्षेत्र पंचायत की रचना

रचनात्मक स्तर पर निरन्तर राज्यों में पंचायत समितियों में बहुत अधिक समानता दिखाई पड़ती है। इसका एक मात्र अपवाद महाराष्ट्र राज्य है जहां इसकी परिकल्पना एक स्वतंत्र, स्वशासित इकाई के रूप में न होकर

⁴⁶ तिवारी एम पी, उत्तर प्रदेश ग्राम पंचायत चुनाव कानून एवं प्रक्रिया 1994, इलाहाबाद 77-79

परिषद के अभिकर्ता के रूप में हुई है जो जिला निकाय द्वारा प्रारम्भ की गयी विकास योजनाओं को लागू करवाती है तथा उनका निरीक्षण करती है।

73वे संशोधन के पूर्व पंचायत समिति में पदेन सहयोगी तथा सहयोजित सदस्य सम्मिलित होते थे। क्षेत्र की पंचायतो के सरपंच पंचायत समिति के पदेन तथा राज्य के विधानमण्डल और ससद के लिये निर्वाचित सदस्य भी पंचायत समिति के सदस्य होते थे। किन्तु उन्हें मतदान का अधिकार नहीं होता था। इसके अतिरिक्त सभी राज्यों में निश्चित संख्या में स्त्रियो तथा परिगणित जातियो एवं परिगणित जनजातियो के सदस्यों को सहयोजित करने का भी प्रावधान था। अनेक राज्यों में पंचायत समिति के क्षेत्र में कार्य करने वाली सहकारी समितियों को तथा लोक प्रशासन, सार्वजनिक जीवन तथा ग्रामीण विकास का अनुभव रखने वाले व्यक्तियों को भी प्रतिनिधित्व दिया गया था। अशोक मेहता समिति ने पूरे कार्यकाल के दौरान कम से कम एक सहयोजित रखने सिफारिश की थी।⁴⁷ आन्ध्र प्रदेश, बिहार, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल तथा गुजरात में इस तरह के प्रावधान थे। पंजाब उड़ीसा तथा पश्चिम बंगाल में खण्ड विकास अधिकारी को पदेन की सदस्यता मिल जाती थी, न तो इसके पास कोई मताधिकार होता था और न कोई पद। कई राज्यों में पदेन सदस्यों को शामिल करने की व्यवस्था नहीं थी। उदाहरण के लिये मध्यप्रदेश, हरियाणा, तथा पंजाब में पंचायतो के पंचों द्वारा निर्वाचन के आधार पर स्थानों की पूर्ति की जाती थी। पंचायत समिति का निर्माण ग्राम पंचायतो से परोक्ष निर्वाचनों द्वारा किया जाना चाहिए।⁴⁸

लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया के फलस्वरूप क्षेत्र पंचायत एक प्रमुख और निम्नलिखित से मिल कर बनेगी—
क— खण्ड में ग्राम पंचायतों के समस्त प्रधान

⁴⁷ सिंह साहिब एवं सर्विंदर, लोकल ऐंड डेवलपमेंट ऐडमिनिस्ट्रेशन 1992 पृष्ठ 58

⁴⁸ बलवत राय समिति, 5, 2-15

ख- निर्वाचित सदस्य, जो क्षेत्र पंचायत के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने जायेंगे और इस प्रयोजन के लिये क्षेत्र पंचायत ऐसी रीति से प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित किया जायेगा कि प्रत्येक प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र की जनसंख्या यथासाध्य दो हजार होगी।⁴⁹

ग- लोकसभा के सदस्य और राज्य की विधान सभा के सदस्य जो उन निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं। जिनमें पूर्णतः या भागत खण्ड समाविष्ट हैं।

घ- राज्य सभा के सदस्य और राज्य की विधान परिषद के सदस्य जो खण्ड के भीतर निर्वाचकों के रूप में रजिस्ट्रीकृत हैं।

निर्वाचित सदस्य क्षेत्र पंचायत के अत्यन्त महत्वपूर्ण सदस्य होते हैं क्योंकि इन्हीं निर्वाचित सदस्यों द्वारा ही अब क्षेत्र पंचायत के प्रमुख का निर्वाचन किया जायेगा और यही सदस्य प्रमुख के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव की कार्यवाही में भाग लेने तथा मत देने के अधिकारी होंगे। शेष अन्य तीन प्रकार के सदस्य (खण्ड के ग्राम पंचायतों के समस्त प्रधान लोक सभा और राज्य विधान सभा के सदस्य तथा राज्य सभा और राज्य विधान परिषद के सदस्य) न तो प्रमुख के निर्वाचन में और न ही प्रमुख के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव की कार्यवाही में मताधिकार का प्रयोग कर सकते हैं। किन्तु पंचायती राज संस्थाओं में सहकारी सदस्यों के पक्षधरों का कहना है कि ये विधायक संस्था की चर्चाओं तथा कार्यवाही पर रचनात्मक प्रभाव डालेंगे और उसके स्तर में सुधार होगा तथा स्थानीय निकाओं के सम्मान में अधिक वृद्धि होगी तथा राज्य विधान मण्डल तथा केंद्रीय संसद में स्थानीय समस्याओं की प्रत्यक्ष अभिव्यक्ति सम्भव बनाती है। बलवन्त राय मेहता टीम तथा सादिक अली टीम “ राजस्थान में गठित ” ने इस सदस्यता की पुष्टि है। “चूँकि सदस्य राज्य के उच्च स्तरीय निर्णय लेने वाली परिषदों से आते हैं। इस लिये वे इन संस्थाओं तथा सरकार के उच्च स्तरीय अधिकारियों के बीच

⁴⁹ देखें परिशिष्ट स्रोतों पंचायती विधि “संशोधन” अध्यादेश, 1994 की अधिनियम व नियमावली

अर्थपूर्ण सम्बन्ध बना सकते हैं।⁵⁰ जबकि महाराष्ट्र की नायक समिति कर्नाटक की बासप्पा समिति ने पंचायती राज निकायों में ऐसी सदस्यता की धारणा की धज्जिया उड़ा दी हैं।

क्षेत्र पंचायत के सदस्य की अर्हता—

क्षेत्र पंचायत की सदस्यता के लिये उसका नाम पंचायत के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र के लिये तत्समय प्रवृत्त निर्वाचक नामावली में सम्मिलित हो। निर्वाचक नामावली में नाम सम्मिलित किये जाने के लिये आवश्यक है कि प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में मामूली तौर पर निवासी हो, भारत का नागरिक हो, स्वस्थ चित्त हो, तथा निर्वाचनो सम्बन्धी भ्रष्ट आचरण और और अन्य अपराधों से सम्बन्धित किसी विधि के उपबन्धों के अधीन मत देने के लिए तत्समय अर्नहत न हो।

क्षेत्र पंचायत के सदस्य के रूप में चुने जाने के लिये 21 वर्ष की आयु पूरी कर ली हो और उसका सदस्य होने के लिये अनर्हित होगा यदि उस पर ग्राम पंचायत क्षेत्र पंचायत, जिला पंचायत का कोई कर, फीस, शुल्क या कोई अन्य देय बकाया हो। वह दिवालिया हो। वह किसी ऐसे अपराध के लिये दोषसिद्ध ठहराया गया हो जिसमें नैतिक अक्षमता अन्तर्गस्त हो। उसे निर्वाचन सम्बन्धी किसी अपराध के लिये दोषसिद्ध ठहराया गया हो।

आरक्षण की व्यवस्था

आरक्षण का स्थान किसी क्षेत्र पंचायत में भिन्न-भिन्न प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों को चकानुकम से ऐसे क्रम में जैसा नियत किया जाये आवंटित किये जा सकेंगे।

प्रतिबन्ध यह है कि क्षेत्र पंचायत में पिछड़े वर्गों के लिये आरक्षण कुल स्थानों की संख्या के 27 प्रतिशत में अधिक नहीं होगा। यदि पिछड़े वर्गों की

⁵⁰ सादिक अली समिति, सिंह साहिब, सिंह सविंदर, स्थानीय तथा विकास प्रशासन, न्यू एकेडमिक पब्लिशिंग कम्पनी जालन्धर, 1992—पृष्ठ 57.

जनसंख्या के आकड़े उपलब्ध न हो तो नियत रीति से सर्वेक्षण करके उनकी जनसंख्या निर्धारित की जा सकती है। स्थानों की कुल संख्या के एक तिहाई से अन्यून स्थान स्त्रियों के लिये आरक्षित रहेंगे।

यह स्पष्ट किया जाता है कि इस अधिनियम की धारा की कोई भी बात अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और पिछड़े वर्गों को व्यक्तियों और स्त्रियों को आरक्षित स्थानों के लिये चुनाव लड़ने से निवारित नहीं करेगी।

क्षेत्र पंचायत और उसके सदस्यों का कार्यकाल

इसकी अवधि बहुत से राज्यों में पंचायत के ही साथ सहविस्तारी होती है। बलवत राय समिति ने अपने रिपोर्ट में स्वीकारा है कि, “चूँकि पंचायत समिति विकास तथा योजना का केंद्र बिन्दु होती है। अतः इसकी अवधि पंचवर्षीय योजनाओं के अनुरूप होनी चाहिए।” मध्यप्रदेश, तमिलनाडु, उत्तरप्रदेश में पांच वर्ष गुजरात, कर्नाटक और उड़ीसा और पश्चिम बंगाल में चार वर्ष तथा आन्ध्रप्रदेश, असम, बिहार, हरियाणा, पंजाब और राजस्थान आदि राज्यों में तीन वर्ष थी। महाराष्ट्र में पंचायत समिति का कार्य अत्यधिक सीमित थी। उसका कार्यकाल वही है जो उसके पदेन सदस्यों का है।

1994 के नवीन संशोधन के पश्चात् क्षेत्र पंचायत अपने प्रथम बैठक के लिये नियत दिनांक से पांच वर्ष की अवधि तक बनी रहेगी।

किसी क्षेत्र पंचायत के किसी सदस्य का कार्यकाल क्षेत्र पंचायत के कार्यकाल के अवसान तक होगा। किसी क्षेत्र पंचायत का संगठन करने के लिये निर्वाचन उसके विघटन के दिनांक से छः माह की अवधि के अवसान के पूर्व पूरा किया जायेगा।

क्षेत्र पंचायत के प्रमुख और उप-प्रमुख

क्षेत्र पंचायत का अध्यक्ष आन्ध्रप्रदेश, असम, गुजरात, मध्यप्रदेश, तथा पश्चिम बंगाल में अध्यक्ष, तमिलनाडु, उड़ीसा, महाराष्ट्र तथा पंजाब में सभापति

“चेयर मैन” उत्तरप्रदेश तथा बिहार में प्रमुख तथा राजस्थान में प्रधान कहलाता है।

खण्ड के सामाजिक— राजनैतिक जीवन में केन्द्र बिन्दु होने के नाते अध्यक्ष का चुनाव काफी महत्वपूर्ण होता है। वह राजस्थान को छोड़ कर अन्य सभी राज्यों में पंचायत समिति के सदस्यों द्वारा चुना जाता है तथा राजस्थान में पंचायत समिति का अध्यक्ष एक निर्वाचक मण्डल द्वारा चुना जाता है। श्रीराम माहेश्वरी के अनुसार, “पंचायत समिति के सदस्यों द्वारा अध्यक्षों का चुनाव इस लिये किया जाता है कि सदस्यों तथा अध्यक्ष के बीच सामाजिकपूर्ण सम्बन्ध स्थापित हो सके और उस समिति का काम सरलता से चल सके।”⁵¹

नवीन संशोधन में क्षेत्र पंचायत में निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपने में से ही एक प्रमुख, एक ज्येष्ठ उप प्रमुख और एक कनिष्ठ उप प्रमुख चुने जायेंगे। क्षेत्र पंचायत में निर्वाचित सदस्यों के किसी पद पर रिक्ति के होते हुए भी प्रमुख और उपप्रमुख के पद के लिये चुनाव किया जासकेगा। राज्य में क्षेत्र पंचायतों के प्रमुखों के पद अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और पिछड़े वर्गों के लिये आरक्षित रहेंगे।

प्रमुख तथा उप प्रमुख का कार्यकाल उसके निर्वाचन होते ही प्रारम्भ हो जाएगा और क्षेत्र पंचायत के कार्यकाल तक रहेगा। जहाँ प्रमुख का पद रिक्त हो तो ज्येष्ठ उपप्रमुख और यदि ज्येष्ठ उपप्रमुख का पद भी रिक्त हो तो कनिष्ठ उपप्रमुख—प्रमुख के कृत्यों का निर्वहन करेगा। यदि दोनों उपप्रमुखों का भी पद रिक्त हो तो वहाँ जिला मजिस्ट्रेट प्रमुख के कृत्यों का निर्वहन करने के लिये आदेश द्वारा जैसा उचित हो समय से प्रबन्ध कर सकता है।

प्रमुख उपप्रमुख या क्षेत्र पंचायत का कोई निर्वाचित सदस्य स्वहस्ताक्षरित पत्र द्वारा पद त्याग सकता है जो प्रमुख की दशा में जिला

⁵¹ माहेश्वरी, श्री राम, भारत में जनपद पंचायतों, तुलनात्मक अध्ययन समाज सेवा, जनवरी, 1975, पृष्ठ 7

पंचायत के अध्यक्ष को और अन्य दशाओ में क्षेत्र पंचायत के प्रमुख को सम्बोधित होगा। प्रमुख का त्याग पत्र उस दिनांक में प्रभावी हो जब क्षेत्र पंचायत के कार्यालय में उस को अध्यक्ष द्वारा स्वीकृत प्राप्त हो जाये और उप प्रमुख या सदस्य का त्याग पत्र उस दिनांक में प्रभावी होगा जब क्षेत्र पंचायत के कार्यालय में उस की नोटिस प्राप्त हो जाये।

यदि ऐसी रिक्ति होने के दिनांक को क्षेत्र पंचायत का शेष कार्यकाल छ मास से कम हो तो रिक्ति की पूर्ति नहीं की जायेगी।

प्रमुख या उपप्रमुख के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव—

क्षेत्र पंचायत के किसी प्रमुख या उपप्रमुख में अविश्वास का प्रस्ताव किया जा सकता है तथा उस पर कार्यवाही की जासकती है। ऐसे प्रस्ताव की लिखित नोटिस क्षेत्र पंचायत के निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या के कम से कम आधे सदस्यों द्वारा हस्ताक्षरकृत होगा। प्रस्तावित प्रस्ताव की प्रति के साथ, नोटिस पर हस्ताक्षर करने वाले सदस्यों में से किसी के द्वारा व्यक्तिगत रूप से उस कलेक्टर को दिया जायेगा जिसका क्षेत्र पंचायत पर क्षेत्राधिकार हो। तदुपरान्त कलेक्टर क्षेत्र पंचायत की बैठक उक्त प्रस्ताव पर विचार करने के लिये क्षेत्र पंचायत के कार्यालय में अपने द्वारा निश्चित दिनांक को बुलायेगा। ऐसी बैठक की अध्यक्षता उस परगने का परगना अधिकारी करेगा। जिसमें क्षेत्र पंचायत क्षेत्राधिकार का प्रयोग करती हो। बैठक के प्रारम्भ होते ही पीठासीन अधिकारी क्षेत्र पंचायत को वह प्रस्ताव पढ़ कर सुनायेगा। किसी प्रस्ताव पर वाद-विवाद स्थगित न किया जायेगा।

यदि ऐसा वाद विवाद बैठक आरम्भ होने के लिये निश्चित समय से दो घण्टे बीतने के पहले ही समाप्त न हो गया हो, तो वह दो घण्टे बीतते ही स्वतः समाप्त हो जायेगा। पीठासीन अधिकारी को प्रस्ताव के गुण दोषों के विषय में बोलने और उस पर मत देने का अधिकार नहीं होगा। पीठासीन अधिकारी बैठक समाप्त होने के पश्चात् तुरन्त बैठक के कार्यवृत्त की एक

प्रति तथा साथ में प्रस्ताव की एक प्रति और उस पर हुए मतदान का परिणाम राज्य सरकार की तथा क्षेत्राधिकार युक्त जिला पंचायत को भेजेगी।

अविश्वास प्रस्ताव के अतिरिक्त यदि राज्य सरकार की राय में किसी क्षेत्र पंचायत का प्रमुख या उप प्रमुख अपने कर्तव्यों तथा कृत्यों का पालन जानबूझ कर नहीं करता या पालन करने से इकार करता है या अपने में निहित अधिकारों का दुरुपयोग करता है अथवा अपने कर्तव्यों के पालन में अनाचार का दोषी पाया जाता है या मासिक या शारीरिक रूप से अपने कर्तव्यों के पालन में असमर्थ हो गया है। राज्य सरकार यथास्थिति, ऐसे प्रमुख या ऐसे उप प्रमुख को स्पष्टीकरण का समुचित अवसर देने के पश्चात, और इस मामले में अध्यक्ष का परामर्श मागने और यदि परामर्श दिनांक के तीस दिन के भीतर प्राप्त हो जाये तो इस राय पर विचार कर लेने के बाद आदेश द्वारा पद से हटा सकती है। ऐसा आदेश अन्तिम होगा और उस पर विधि न्यायलय में आपत्ति नहीं की जा सकेगी। इस तरह अपने पद से हटाया गया प्रमुख या उप प्रमुख अपने पद के हटाये जाने के दिनांक से तीन वर्ष की अवधि तक प्रमुख या उप प्रमुख के रूप में पुनः निर्वाचन का पात्र न होगा।⁵²

प्रमुख का महत्वपूर्ण स्थान—

सभी राज्यों के नियंत्रणकारी अधिनियम उसमें क्षेत्र पंचायत की कार्यपालिका शक्तियाँ निहित मानते हैं। बहुत राज्यों में वह पदेन ही जिला पंचायत का सदस्य होता है। गाँव में उसे हर कोई खण्ड का प्रमुख कार्यकर्ता मनाता है। लोग उसके पास अपनी शिकायतों के निपटारे के लिये जाते हैं। स्थानीय अधिकारी उसके पीछे अपनी अच्छी रिपोर्ट बनवाने के लिये भागते रहते हैं। राजनीतिक दल उसे समर्थन तथा संरक्षण प्राप्त करने के लिये अपने पक्ष में पटाने में लगे रहते हैं। प्रमुख ही क्षेत्र पंचायत की बैठक

⁵² एम पी तिवारी उत्तर प्रदेश ग्राम पञ्चायत चुनाव 1994, पृ 94-96

बुलाता तथा उसकी अध्यक्षता करता है। यह समिति के अथवा उसकी स्थायी समिति के प्रस्तावों के क्रियान्वयन हेतु खण्ड विकास अधिकारी पर प्रशासकीय नियंत्रण रखता है। वह क्षेत्र पंचायत के सभी अभिलेखों को देख सकता है। वह कर्मचारी वर्ग के किसी ऐसे सदस्य को जिसका अधिकार क्षेत्र सम्पूर्ण खण्ड से कम हो, निलम्बित अथवा पदच्युत कर सकता है। वह खण्ड विकास अधिकारी की चरित्र पत्रिका लिखता है। संकट के समय वह खण्ड निकाय अधिकारी से परामर्श करके ऐसे किसी कार्य के निष्पादन का आदेश दे सकता है जिसके लिये समिति या उसके स्थायी समिति का अनुमोदन आवश्यक हो। अब क्षेत्र निधि का संचालन क्षेत्र पंचायत के अध्यक्ष एवं खण्ड विकास अधिकारियों के संयुक्त हस्ताक्षर से किया जायेगा।

आय के स्रोत— क्षेत्र पंचायत जो मण्डल स्तर पर सभी विकास कार्यों का निष्पादन करता है। इसे अपने कर्तव्यों को पूरा करने के लिये भारी राशि की आवश्यकता पड़ती है। इस के आय के मुख्य साधन हैं— राज्य सरकार द्वारा दिये जाने वाले अनुदान, भू-राजस्व का हिस्सा करों व शुल्कों की प्राप्ति, कर्ज, अशदान कार्यक्रमों के लिये अनुदान तथा राज्य सरकार के हस्तान्तरण आदि।⁵³

क्षेत्र पंचायतों को राज्य की करो के आय से ग्रामीण निकायों को किये जाने वाले अन्तरण की धनराशि का 10 प्रतिशत अंश प्रदान किया जायेगा। इस धनराशि से क्षेत्र पंचायतें ऐसी परियोजनाएँ जिनका सम्बन्ध एक से अधिक ग्राम से है क्रियान्वित करेगी। इस अधिनियम के पूर्व पंचायत समिति का बजट अनुमोदन के लिये जिला परिषद को भेजा जाता था। परन्तु पंचायत समिति के लिये यह आवश्यक नहीं है कि वह जिला परिषद के द्वारा सुझाये गये परिवर्तनों को स्वीकार करे। पंचायत के इस स्तर को इस बात की पूर्ण स्वाधीनता होती है कि वह राज्य योजना के ढाँचे के

⁵³ जौहरी एवं पुरवार, भारत शासन और राजनीति पृष्ठ 716

अन्तर्गत अपने बजटों का निर्माण करे और विकास की अपनी वार्षिक योजनाएँ तैयार करे।

राजस्थान पंचायत राज अधिनियम 1994 धारा 65 के अन्तर्गत राजस्थान सरकार ने पंचायतों को निम्न कर लगाने तथा वसूली की शक्ति भी दी है मकान कर, पशुओं तथा वस्तुओं पर चुगी, कृषि के अतिरिक्त प्रयोग में आने वाली गाड़ियों, मोटर गाड़ियों पर कर, जल कर, व्यापारिक/वाणिज्यिक फसलों पर कर, सार्वजनिक कार्यों के लिये विशेष कर तथा तीर्थ यात्री कर।

व्यवहारिक रूप में देखा गया कि उपरोक्त में से कोई भी कर सफलतापूर्वक वसूल नहीं किया जा सका। वित्तीय नियोजन में ग्राम पंचायतों तथा जिला परिषदों की स्थिति बेहतर है। जबकि मध्यस्तर पर अर्थात् पंचायत समितियों के स्तर पर आय से अधिक खर्च है।⁵⁴

समितियाँ

क्षेत्र पंचायतों को सौंपे गये कार्य समितियों के माध्यम से संचालित किये जायेंगे। क्षेत्र पंचायतों द्वारा विभिन्न कार्यों को विधिवत सम्पादित कराने हेतु पूर्व में नियुक्त कार्यकारिणी, उत्पादन एवं कल्याण समिति के स्थान पर 6 समितियाँ गठित की जायेंगी।⁵⁵

क्षेत्र पंचायत के कार्यों को सम्पादित करने के लिये किसी व्यक्ति या पदाधिकारी को अधिकार देने के स्थान पर समितियों को अधिकार प्रदान किये जायेंगे। ताकि निर्णय सामूहिक विचार-विमर्श के आधार पर पारदर्शी रूप में लिया जा सके।

क्षेत्र पंचायतों को सौंपे गये कार्य—

भारत के अधिकतर राज्यों में क्षेत्र पंचायत ग्रामीण स्थानीय शासन की पंचायती राज व्यवस्था की धुरी है। महाराष्ट्र और गुजरात को छोड़कर अन्य

⁵⁴ पंचायतों की वित्तीय स्थिति कुरुक्षेत्र मई 2002 पृष्ठ 32

⁵⁵ देखें परिशिष्ट ग्राम पंचायत एवं पंचायत की समितियाँ

सभी राज्यों में यह मुख्य कार्यकारी निकाय है जिसे सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। इसके पूर्व खण्ड स्तर के कार्यों को मोटे तौर पर दो भागों में विभाजित किया जा सकता था— एक नागरिक सुविधायें प्रदान करना दूसरा विकास कार्यों को पूरा करना।⁵⁶ नवीन पंचायत विधि संशोधन अधिनियम, 1994 द्वारा कार्यों को समन्वय करते हुए विभिन्न विभागों व सेवाओं से सम्बन्धित विभिन्न दायित्व सौंपे गये हैं। जिन में कुछ कार्यों पर पूर्ण अधिकार सिर्फ क्षेत्र पंचायतों को प्राप्त है।

1. ग्राम्य विकास के कार्यक्रम— क्षेत्र पंचायत स्तर पर चलाये जाने वाले ग्राम्य विकास के विभिन्न कार्यक्रमों का समुचित क्रियान्वयन, अनुश्रवण तथा मूल्यांकन क्षेत्र पंचायतों द्वारा किया जायेगा। ग्राम्य विकास के कार्यों को सम्पादित करने वाले विकास खण्ड अधिकारी एवं कर्मचारी क्षेत्र पंचायत के नियंत्रण में कार्य करेंगे। विकास खण्ड स्तरीय ग्राम्य विकास कार्यक्रमों को संचालित करने के लिये आवश्यक धनराशि सीधे क्षेत्र पंचायतों को दी जायेगी।

2. प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र विकास खण्ड स्तर पर स्थित प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र क्षेत्र पंचायतों के स्वामित्व में होंगे। प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र का संचालन क्षेत्र पंचायतों द्वारा किया जायेगा। प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र के सभी डाक्टरों और स्टाफ क्षेत्र पंचायत के नियंत्रण में कार्य करेंगे। चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण से सम्बन्धित कार्यों के लिये आवश्यक धनराशि दवाईया तथा अन्य सामग्री क्षेत्र पंचायतों के माध्यम से उपलब्ध करायी जायेगी।

3. पशु चिकित्सा— विकास खण्ड स्तर पर स्थित पशु चिकित्सालय

पंचायतों के स्वामित्व में होंगे। पशु चिकित्सालय के सभी डाक्टरों और स्टाफ क्षेत्र पंचायतों के नियन्त्रण में कार्य करेंगे। पशु चिकित्सालय से सम्बन्धित आवश्यक कार्यों के लिये धनराशि, दवाईया तथा अन्य सामग्री क्षेत्र पंचायतों के माध्यम से उपलब्ध करायी जायेगी।

4. बीज केंद्र— विकास खण्ड स्तर पर स्थित बीज केन्द्र क्षेत्र पंचायतों के स्वामित्व में होंगे। बीज केंद्र का संचालन क्षेत्र पंचायतों द्वारा किया जायेगा। बीज केंद्र का समस्त स्टाफ क्षेत्र पंचायतों के नियन्त्रण में कार्य करेगा। बीज केंद्र से सम्बन्धित कार्यों के लिये आवश्यक धनराशि तथा आवश्यक सामग्री क्षेत्र पंचायतों के माध्यम से उपलब्ध करायी जायेगी।

5. विपणन गोदाम— सार्वजनिक वितरण प्रणाली के सुचारु रूप से संचालन के लिये निकाय खण्ड स्तर पर स्थित विपणन गोदामों के पर्यवेक्षण का पूर्ण अधिकार क्षेत्र पंचायतों को होगा।

6. एक से अधिक ग्राम पंचायतों को आच्छादित करने वाले कार्य— ऐसे कार्य जो एक से अधिक ग्राम पंचायतों में किये जाते हैं। क्षेत्र पंचायतों द्वारा क्रियांवित किये जायेंगे। ऐसे कार्यों को सम्पादित करने के लिये आवश्यक धनराशि शासन द्वारा क्षेत्र पंचायतों को उपलब्ध करायी जायेगी।

7. सम्पत्तियों का रख रखाव—क्षेत्र पंचायतों को हस्तान्तरित कार्यों से सम्बन्धित विभागीय परिसम्पत्तियों के रख रखाव का दायित्व क्षेत्र पंचायतों को होगा। क्षेत्र पंचायतों को हस्तान्तरित विभागीय परिसम्पत्तियों के रख रखाव हेतु आवश्यक धनराशि शासन द्वारा क्षेत्र पंचायतों को दी जायेगी।

ऊपर गिनाये गये कार्यों को करने के लिये क्षेत्र पंचायत एक प्रशासन तंत्र से सज्जित होती है।⁵⁷ खण्ड विकास अधिकारी की सहायता विस्तार अधिकारियों द्वारा की जाती है। वह उन विकास अधिकारियों के दल का नेता होता है जो पशुपालन, सहकारिता, पंचायती राज, लघु सिंचाई, लोक स्वास्थ्य, उद्योग आदि विभागों में कार्य करते हैं। ये अधिकारी वृत्तिक "पेशेवर" लोक सेवक होते हैं। और राज्य सरकार के नौकर के रूप में कार्य करते हैं। खण्ड विकास अधिकारी क्षेत्रीय प्रशासक होता है। विकास अधिकारी अपने क्षेत्रों के विशेषज्ञ हुआ करते हैं। विकास अधिकारियों और ग्रामीण सेवकों के बीच खण्ड विकास अधिकारी एक आवश्यक कड़ी है।⁵⁸

जिला पंचायत

उ0प्र0 पंचायत विधि "संशोधन" अधिनियम, 1994 के द्वारा प्रत्येक जिले के लिये एक जिला पंचायत होगी। जिसका नाम उस जिले के नाम पर होगा और जो एतदपश्चात् उपबन्धित प्रकार से संगठित की जायेगी। इस प्रकार जिला पंचायत एक निगमित निकाय होगी।⁵⁹

जिला परिषद निःसंदेह पंचायती राज की स्थापना के बाद उत्पन्न हुई एक नयी संस्था है परन्तु जिला स्थानीय संगठन के अंग के रूप में यह स्थानीय स्वसरकार में बहुत देर से सम्मिलित रही है। पिछली शताब्दी के आठवें दशक में यह लार्ड रिपन की सरकार थी जिसने जिला स्तर पर ग्रामीण मण्डल का गठन किया था। जिला मण्डलों ने अपने प्रारम्भिक काल में अपना कार्य बड़ी उत्कृष्टता से निभाया। परन्तु स्वतन्त्रता का आगमन तत्पश्चात् सवैधानिक आदेशों के आधार पर ग्राम पंचायतों का समुचित विकास जिला मण्डलों के लिये मौत की आखरी घण्टी के समान ही था।⁶⁰ राजस्थान में पंचायत समिति तथा जिला परिषद अधिनियम 1959, "70" के

⁵⁷ देखें परिशिष्ट स क्षेत्र पंचायत का प्रशासन तंत्र

⁵⁸ माहेश्वरी पार्श्वोद्घृत पृ० 95

⁵⁹ सिंह साहिब, सिंह सर्विंदर स्थानीय तथा विकास प्रशासन, न्यू एकेडमिक पब्लिशिंग कम्पनी जालन्धर, 1992 पृ० 61

⁶⁰ तिवारी पार्श्वोद्घृत पृ० 96

द्वारा राज्य को यह अधिकार दिया गया था कि वह राजपत्र में सूचना प्रकाशित करने के बाद राज्य में सभी जिला बोर्डों अथवा किन्हीं विशेष को उसी दिन से समाप्त कर सकती है जिसका सूचना में उल्लेख किया गया है। इस प्रकार समाप्त किये गये जिला बोर्डों की सारी सम्पत्ति एवं उत्तरदायित्व राज्य सरकार के हाथ में चले जाते हैं।

बलवत राय मेहता समिति की सिफारिशों की पालन विभिन्न राज्यों में विभिन्न दृष्टिकोणों से की फलतः जिला परिषद की रचना तथा कार्य प्रत्येक राज्य में विभिन्न प्रकार से किये गये हैं। जिला परिषद प्रत्येक राज्य में "असम तथा तमिलनाडु" को छोड़ कर जिला स्तर की एक शीर्ष निकाय थी। एक निगम निकाय के रूप में उसका शाश्वत उत्तराधिकार था उसकी अपनी मुहर होती थी। वह किसी पर मुकदमा चला सकती थी और उस पर मुकदमा चलाया जा सकता था। उसे संविदा करने का अधिकार भी होता था। आन्ध्रप्रदेश, बिहार, गुजरात, महाराष्ट्र, उड़ीसा, हरियाणा, राजस्थान उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल में उसे जिला परिषद और तमिलनाडु तथा कर्नाटक में उसका नाम जिला विकास परिषद था।⁶¹

जिला परिषद तीन प्रकार की होती हैं —

1. पूर्णतः परामर्शवादी तथा समन्यवकारी 2. पूर्ण रूप से शक्ति सम्पन्न जिला स्व शासन निकाय पंचायत समिति जिसका अभिकर्ता हो तथा 3. दोनों के मध्यवर्ती समिति जिसके कुछ विशिष्ट कर्तव्य होते हैं। और उसका अपना वित्त होता है। नायक समिति के सुझाव के आधार पर महाराष्ट्र में अधिक कार्य व शक्तियाँ पंचायत समिति के पास न होकर जिला परिषद के पास हैं। तमिलनाडु और कर्नाटक में जिला परिषद समन्यवकारी संस्था है।⁶²

जिला पंचायत की रचना— जिला पंचायत की सदस्यता की परिकल्पना इस तरह से की जाती है कि एक तरफ तो यह पंचायती राज

⁶¹ सिंह सविन्दर पार्श्वोद्धृत पृष्ठ 81

⁶² फाड़िया लोक प्रशासन साहित्य भवन आगस्त 1993 पृष्ठ 706

की मध्यवर्ती स्तर से आगिक रूप से सम्बद्ध हो सके और दूसरी ओर राज्य विधानमण्डल तथा केंद्रीय ससद से जो इससे उच्च स्तर पर है। वस्तुतः 73 वे संविधान संशोधन से जिला पंचायत में निम्नलिखित प्रकार की सदस्यता उपलब्ध होती है,

- 1 जिला पंचायत का एक अध्यक्ष, जो उसका पीठासीन होगा और निम्नलिखित से मिलकर बनेगी—

क.) जिले में समस्त क्षेत्र पंचायतों के प्रमुख,

ख.) निर्वाचित सदस्य, जो जिला पंचायत के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने जायेंगे और इस प्रयोजन के लिये पंचायत क्षेत्र ऐसी रीति से प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित किया जायेगा कि प्रत्येक प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र की जनसंख्या यथासाध्य, पचास हजार होगी।⁶³

ग.) लोक सभा के सदस्य और राज्य की विधान सभा के सदस्य जों उन निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं जिनमें पंचायत क्षेत्र का कोई भाग समाविष्ट है।

घ.) राज्य सभा के सदस्य और राज्य विधान परिषद के सदस्य जो पंचायत क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में रजिस्ट्रीकृत हैं।

जिला पंचायत में प्रत्येक प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधित्व एक सदस्य के द्वारा किया जायेगा। ऐसा सदस्य जिला पंचायत के प्रादेशिक निर्वाचक क्षेत्र की निर्वाचक नामावली में रजिस्ट्रीकृत व्यक्तियों द्वारा किया जायेगा। निर्वाचित सदस्य जिला पंचायत में अत्यन्त महत्वपूर्ण सदस्य होते हैं। चूंकि इन्हीं निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपने में से ही जिला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का निर्वाचन किया जाता है और यही सदस्य अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के विस्द्ध अविश्वास प्रस्ताव की कार्यवाही में भाग लेने तथा मत देने के अधिकारी होंगे। शेष अन्य तीन प्रकार के सदस्य “जिले में समस्त क्षेत्र पंचायतों के प्रमुख, लोक सभा और राज्य विधान सभा के सदस्य

⁶³ देखें परिशिष्ट संख्या— 22 सितम्बर 1994 को हुए पुनसंशोधन

तथा राज्य सभा और राज्य विधान परिषद के सदस्य" न तो अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के निर्वाचन में और न ही अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव की कार्यवाही में मत का प्रयोग कर सकते हैं।

73 वें संविधान संशोधन के पूर्व जिला पंचायत लोक तांत्रिक निकाय नहीं, बल्कि एक सरकारी संस्था थी क्योंकि पदेन तथा सहयोजित सदस्यों की संख्या इसमें अधिक थी। इसमें सहकारी समितियों का एक प्रतिनिधित्व, सामान्यतः जिला सहकारी समिति का अध्यक्ष को प्रतिनिधित्व दिया गया था तथा जिला परिषद को समाज के सभी वर्गों को प्रतिनिधी बनाने के उद्देश्य से उसमें स्त्रियों, परिगणित जातियों और परिगणित जनजातियों को प्रतिनिधित्व दिया गया था। तथा कुछ सहयोजित सदस्य जिन्हें प्रशासन सार्वजनिक जीवन अथवा ग्राम्य विकास का अनुभव हो।⁶⁴ इससे इसके नये नेतृत्व के उभरने में बाधा पड़ती है इसके अतिरिक्त निर्वाचक की अप्रत्यक्ष प्रणाली ने इस संस्था को कम लोकतांत्रिक बना दिया था।

जिला पंचायत की निर्वाचक नामावली—

प्रत्येक जिला पंचायत के प्रत्येक प्रादेशिक क्षेत्र के लिये एक निर्वाचक नामावली होगी। किसी प्रादेशिक क्षेत्र के लिये निर्वाचक नामावली क्षेत्र पंचायत या क्षेत्र पंचायतों के उतने प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों की निर्वाचक नामावलियों से मिल कर बनेगी जितने जिला पंचायत के उस प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र में समाविष्ट हैं। किसी जिला पंचायत के ऐसे किसी प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र के लिये निर्वाचक नामावली पृथकतः तैयार या पुनरीक्षित करना आवश्यक न होगा।⁶⁵

जिला पंचायत की सदस्यता हेतु अर्हता—

जिला पंचायत की सदस्यता हेतु निम्नलिखित अर्हताएं निर्धारित की गयीं हैं।

⁶⁴ भाग्यरी सी. सी. लोक प्रशासन सिद्धान्त तथा व्यवहार, मेरठ 1992-93 पृ० 235-36

⁶⁵ उत्तर प्रदेश ग्राम पंचायत 1994 पाश्वेदधृत पृ० 97-98

1— उसका नाम जिला पंचायत के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र के लिये तत्समय प्रवृत्त निर्वाचक नामावली में सम्मिलित हो। निर्वाचक नामावली में नाम सम्मिलित किये जाने के लिये आवश्यक है कि उसने 18 वर्ष की आयु पूरी कर ली हो प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र में मामूली तौर से निवासी हो, भारत का नागरिक हो, स्वास्थ्य चित्त हो तथा निर्वाचनो सम्बन्धी भ्रष्ट अचरण और अन्य अपराधो से सम्बन्धित किसी विधि के उल्बन्धो के अधीन मत देने के लिये तत्समय अनर्ह न हो।

2— सदस्य चुने जाने हेतु उसने 21 वर्ष की आयु पूरी कर ली हो।

ज़िला पंचायत में सदस्यों के स्थानों का आरक्षण—

प्रत्येक जिला पंचायत में अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और पिछड़े वर्गों के लिये स्थान आरक्षित होंगे। इस प्रकार आरक्षित स्थानों की संख्या का अनुपात जिला पंचायत में प्रत्यक्ष निर्वाचनों द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की कुल संख्या में यथाशक्य वही होगा जो उस पंचायत क्षेत्र में अनुसूचित जातियों की या उस पंचायत क्षेत्र में अनुसूचित जनजातियों की या उस पंचायत क्षेत्र में पिछड़े वर्गों की जनसंख्या उस क्षेत्र की कुल जनसंख्या में है। और ऐसे स्थान किसी जिला पंचायत में भिन्न भिन्न प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों को चकानुकम से ऐसे कम जैसा नियत किया जाये आवंटित किये जा सकेंगे।

प्रतिबंध यह है कि कुल सीटों के 50 प्रतिशत से अधिक लिये आरक्षण नहीं होगा। अनुसूचित जातियों हेतु 21 प्रतिशत, जनजातियों हेतु 2 प्रतिशत और पिछड़ी जातियों हेतु 27 प्रतिशत आरक्षण निर्धारित किया गया है। लेकिन आरक्षित स्थानों की संख्या क्षेत्र में अनुसूचित जाति अनुसूचित जनजाति एवं लोगो की जनसंख्या के अनुपात में कम नहीं होगी। उक्त में से ही प्रत्येक स्तर पर एक तिहाई प्रतिशत स्थानों हेतु महिलाओं के लिये आरक्षण की व्यवस्था रहेगी।

ज़िला पंचायत और उसके सदस्यों का कार्यकाल—

प्रत्येक जिला पंचायत को यदि धारा 232 के अधीन पहले ही विघटित नहीं कर दिया जाता है तो वह अपनी प्रथम बैठक के लिये नियत दिनांक से पांच वर्ष की अवधि तक, न कि उससे अधिक बनी रहेगी। किसी जिला पंचायत के किसी सदस्य का कार्यकाल जिला पंचायत के कार्यकाल के अवसान तक होगा। किसी जिला पंचायत का संगठन करने के लिये निर्वाचन छ माह की अवधि समाप्त होने के पूर्व ही हो जायेगे।

इस संविधान संशोधन के पूर्व चूंकि जिला परिषद में अधिकतर सदस्य ऐसे होते थे जो अन्य संगठनों के लिये निर्वाचित किये जाते थे, इस लिये उसके सदस्यों का कार्यकाल सदस्यों के मूल कार्यकाल पर निर्भर करता था। पंजाब में 5 वर्ष, मध्यप्रदेश में 5 वर्ष, असम कर्नाटक तथा पश्चिम बंगाल में 4 वर्ष तथा उत्तर प्रदेश, हरियाणा, तमिलनाडु, राजस्थान, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र तथा गुजरात में तीन वर्ष था।⁶⁶

ज़िला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष— 73 वें संशोधन से पहले आन्ध्रप्रदेश, मध्यप्रदेश, तमिलनाडु, उड़ीसा, हरियाणा, पंजाब तथा पश्चिम बंगाल, में वह सभापति कह लाता था, असम, गुजरात, महाराष्ट्र तथा कर्नाटक में उसे प्रेसीडेंट कहते थे। बिहार तथा उत्तर प्रदेश में वह अध्यक्ष तथा राजस्थान में प्रमुख कहलाता था।⁶⁷

प्रत्येक जिला पंचायत के निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपने में ही से एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष चुने जायेंगे। जबकि इस संशोधन के पूर्व अध्यक्ष का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से गठित जिला परिषद के सदस्यों द्वारा होता था। अध्यक्ष या उपाध्यक्ष का कार्यकाल उसके निर्वाचित होते ही प्रारम्भ हो जायेगा और जिला पंचायत के कार्यकाल के साथ समाप्त होगा। किसी कारणवश जब अध्यक्ष, अनुपस्थिति, बीमारी अथवा अन्य किसी कारण से अपने

⁶⁶ माहेश्वरी, पार्श्वोद्धृत पृष्ठ 101

⁶⁷ सिंह साहिब पार्श्वोद्धृत पृष्ठ 64

कृत्यों का निर्वाह करने में असमर्थ हो और उपाध्यक्ष का पद रिक्त हो। राज्य सरकार आदेश द्वारा अध्यक्ष के कृत्यों का निर्वाह करने के लिये ऐसी व्यवस्था कर सकती है, जिसे वह ठीक समझे। जिला पंचायत का अध्यक्ष, उपाध्यक्ष या अन्य कोई निर्वाचित सदस्य स्वहस्ताक्षरित द्वारा पद त्याग कर सकता है, जो अध्यक्ष की दशा में राज्य सरकार को और अन्य दशाओं में अध्यक्ष को सम्बोधित होगा जो जिला पंचायत के मुख्य अधिकारी को दिया जायेगा।

प्रमुख, उपप्रमुख अध्यक्ष या उपाध्यक्ष होने या बने रहने के लिये विधायकों तथा कतिपय पदाधिकारियों पर रोक है यदि वह

- ❖ संसद या राज्य विधान मण्डल का सदस्य हो या
- ❖ किसी नगर निगम का नगर प्रमुख या उप नगर प्रमुख हो या
- ❖ किसी नगरपालिका का प्रेसीडेंट या वाइस प्रेसीडेंट हो या
- ❖ किसी टाउन एरिया कमेटी का चेयरमैन या किसी नोटीफाइड एरिया कमेटी का प्रेसीडेंट हो।

इसके साथ ही कोई व्यक्ति एक साथ एक से अधिक प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में — क्षेत्र पंचायत का सदस्य न होगा या जिला पंचायत का सदस्य न होगा।

अध्यक्ष सभी गतिविधियों का केंद्र होने के कारण वास्तव में प्रभुत्वशाली होते हुए भी पूरे सदन द्वारा अविश्वास मत का शिकार भी हो सकता है। पंजाब में यह प्रावधान था कि अध्यक्ष के चुनाव के एक वर्ष के भीतर कोई अविश्वास प्रस्ताव नहीं लगाया जा सकता। यदि एक बार यह प्रस्ताव ही अनुमोदित नहीं हो पाता तो पूरे कार्यकाल में इसे फिर दुबारा नहीं लाया जा सकता। ऐसी कठोर प्रणाली स्थिरता अर्पित करने के शुभ उद्देश्य रखने के बावजूद आत्मघाती होती है। इसीलिये उत्तर प्रदेश पंचायत विधि संशोधन अधिनियम 1994 द्वारा जिला पंचायत के अध्यक्ष या उपाध्यक्ष में अविश्वास प्रकट करने का प्रस्ताव किया जा सकता है तथा उस

पर कार्यवाही की जा सकती है। ऐसा अविश्वास प्रस्ताव जिला पंचायत के तत्समय सदस्यों की कुल संख्या के कम से कम आधे निर्वाचित सदस्यों द्वारा हस्ताक्षरकृत होगा। प्रस्तावित प्रस्ताव की प्रतिलिपि के साथ नोटिस पर हस्ताक्षर करने वाले निर्वाचित सदस्यों के द्वारा व्यक्तिगत रूप से उस कलेक्टर को दिया जायेगा जिसका जिला पंचायत पर क्षेत्राधिकार हो। तदुपरान्त कलेक्टर जिला पंचायत की एक बैठक उक्त प्रस्ताव पर विचार करने के लिये जिला पंचायत के कार्यालय में अपने द्वारा निश्चित दिनांक को बुलायेगा। तथा जिले के जिला न्यायधीश से ऐसी बैठक की अध्यक्षता की व्यवस्था करेगा।

इसके अतिरिक्त राज्य सरकार को राय में अध्यक्ष या उपाध्यक्ष अपने कर्तव्यों या कृत्यों का पालन नहीं करता या पालन करने से इकार करता है, या अपने में निहित अधिकारों का दुरुपयोग करता है या अपने कर्तव्यों के पालन में अनाचार का दोषी पाया जाय या अपने कर्तव्यों के पालन में शारीरिक या मानसिक रूप से असमर्थ होजाये तो राज्य सरकार यथास्थिति अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को स्पष्टीकरण का समुचित अवसर देने के पश्चात उसको आदेश द्वारा पद से हटा सकती है और ऐसा आदेश अन्तिम होगा तथा उस पर किसी विधि न्यायालय में आपत्ति नहीं की जा सकेगी। अपने पद से हटाया गया कोई अध्यक्ष या उपाध्यक्ष दुबारा इसी रूप में निर्वाचित होने का पात्र न होगा।

ज़िला पंचायतों के कार्य तथा समितियाँ

उ० प्र० क्षेत्र समिति एवं जिला परिषद अधिनियम 1961 द्वारा प्राविधानित कार्य और दायित्वों में व्यापक परिवर्तन कर अब उनके कार्य और दायित्वों को काफी व्यापक कर दिया गया है। यद्यपि 1994 के अधिनियम पूर्व सी० पी० भाम्मरी के अनुसार, “ जिला परिषद को कोई निष्पादन कार्य नहीं सौंपे गये हैं यह-तो एक समन्वय एवं पर्यवेक्षण करने वाला निकाय है। यह एक ओर तो राज्य सरकार और दूसरी ओर पंचायतों एवं पंचायत

समितियों के बीच सम्पर्क स्थापित करती है।⁶⁸ परिषदें पंचायत समिति की क्रियाओं का पर्यवेक्षण करती हैं एवं उनमें तालमेल स्थापित करती हैं।⁶⁹ यह कहा जा सकता है कि महाराष्ट्र और गुजरात को छोड़कर राजस्थान, तमिलनाडु, असम, मध्य प्रदेश, उड़ीसा और बिहार में परिषद को केवल अपने नीचे के निकायों के कामों का परीक्षण करना और उन कामों के बीच समन्वय स्थापित करना था। जिला परिषद को केवल नियंत्रण परीक्षण और समन्वय के ही कार्य सौंपे गये हैं।⁷⁰ जिला पंचायत संविधान द्वारा निर्धारित 29 मदों⁷¹ पर कार्य और दायित्वों को भलि भौति निर्वहन हेतु पूर्व में निर्धारित अंतिम तीन समितियाँ यथा शिक्षा, सार्वजनिक निर्माण और जनस्वास्थ्य समितियों के स्थान पर 6 स्थायी समितियों के माध्यम से करेगी।

मध्य प्रदेश आदि राज्यों में व्यवस्था है कि जिला परिषद का अध्यक्ष ही समिति के अध्यक्ष का काम करेगा। किन्तु आन्ध्र प्रदेश में जिला परिषद का अध्यक्ष प्रत्येक स्थायी समिति का सदस्य है फिर भी प्रत्येक समिति का अध्यक्ष जिलाधीश होता था। आन्ध्र प्रदेश पंचायत समिति तथा जिला परिषद अधिनियम 1959 में लिखा है, "जिलाधीश हर स्थायी समिति का सभापति होगा। जिलाधीश की अनुपस्थिति में जिला परिषद का सभापति और जिलाधीश तथा जिला परिषद अध्यक्ष दोनों की अनुपस्थिति में उपसभापति यदि वह स्थायी समिति का सदस्य हो और यदि उपसभापति भी अनुपस्थित हो तो स्थायी समिति की बैठक में उपस्थित सदस्यों द्वारा चुना हुआ सदस्य सभापति का कार्य करेगा।"⁷² स्थायी समिति जिला परिषद के अधीन होती है इसलिए उसके निर्वाचित अध्यक्ष को उसकी समितियों में उच्चतम स्थान प्रदान करना उचित ही नहीं अपितु असंगत है। स्थायी समितियों के सदस्यों का कार्यकाल वही होता है जो जिला परिषद के सदस्यों के रूप में उनका

⁶⁸ भाग्यरी सी पी लोक प्रशासन पृ० 295

⁶⁹ वही

⁷⁰ रविंद शर्मा, ग्रामीण स्थानीय प्रशासन, 1985 पृ० 216-17

⁷¹ 73 वाँ संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में उद्धृत: देखें: परिशिष्ट

⁷² सेक्शन 43 ब, 6 उद्धृत एस आर. माहेश्वरी भारत में स्थानीय शासन आगरा 1997-98 पृ० 102

कार्यकाल होता है। इसके अतिरिक्त पंचायत विधिसंशोधन अधिनियम 1994 जिला योजना समिति द्वारा प्रति वर्ष पंचायत क्षेत्र के लिए एक विकास योजना तैयार की जायेगी। इसी प्रकार क्षेत्र पंचायत खण्ड की ग्राम पंचायतों की विकास योजनाओं को सम्मिलित करने के पश्चात खण्ड के लिए प्रत्येक वर्ष एक विकास योजना तैयार करेगी। जिला पंचायतों द्वारा क्षेत्र की योजनाओं को सम्मिलित करने के बाद जिले हेतु प्रतिवर्ष एक विकास योजना तैयार की जायेगी। इस कार्य हेतु एक "जिला योजना समिति" के गठन का प्राविधान किया गया है।

जिसमें 4/5 सदस्य जिला पंचायत एवं म्युनिसिपैलिटीज के निर्वाचित सदस्यों में से ग्रामीण एवं शहरी जनसंख्या के अनुपात के आधार पर निर्वाचित होंगे। समिति के 1/5 सदस्य राज्य सरकार द्वारा नामित किये जायेंगे। प्रत्येक जिले में समिति के सदस्यों की संख्या कम से कम 20 किन्तु 40 से अधिक नहीं होगी। जनपद के लोकसभा राज्यसभा विधानसभा तथा विधान परिषद के सदस्य समिति में स्थायी आमंत्रित होंगे। मुख्य विकास अधिकारी समिति का पदेन सचिव होगा और जिला अर्थ एवं संख्या अधिकारी पदेन सयुक्त सचिव होगा। समिति के सदस्यों के निर्वाचन का कार्य राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा किया जायेगा।

इस समिति के द्वारा राष्ट्रीय एवं राज्य स्तरीय उद्देश्यों के अधीन स्थानीय आवश्यकताओं एवं उद्देश्यों का निर्धारण किया जाता है। योजना के उद्देश्यों एवं रणनीतियों के अनुरूप वार्षिक योजना एवं पंचवर्षीय योजनाओं के प्रारूप का निरूपण संशोधन एवं समेकित करना। जिले के लिए एक रोजगार योजना तैयार करना। जिले में कार्यान्वित हो रही समस्त योजनाओं का अनुश्रवण समीक्षा एवं मूल्यांकन करना। समिति की बैठक प्रत्येक त्रैमास में कम से कम एक बार अवश्य आहूत की जायेगी।

जिला पंचायत आय के साधन:-

सामान्यतः जिला पंचायत के आय के साधनों को निम्नलिखित चार वर्गों में विभाजित किया जा सकता है— कर करों से इतर साधन, राज्य सरकार से प्राप्त अनुदान तथा विविध साधन। गुजरात महाराष्ट्र उत्तर प्रदेश आदि कुछ राज्यों में जिला परिषद को कर लगाने की शक्तिया दे दी गयी थी। उत्तर प्रदेश में शासन द्वारा जिला योजना का परिव्यय सीधे जिलों में और स्वीकृतियाँ भी जिला स्तर पर उपलब्ध करा दिया जायेगा। जिला योजना समिति को जिला योजना के कार्यक्रमों के परिव्यय को परिवर्तित, पुनरीक्षित उपान्तरित करने का अधिकार भी होगा और तदनुसार जिला मजिस्ट्रेट धन का पुनरावेदन करेगा। जिलाधिकारी को पदेन विशेष सचिव, वित्त नामित किया जायेगा। अब जिला पंचायतों द्वारा कर ऐसे व्यक्तियों पर लगाया जायेगा जिनकी कुल कर योग्य आय 12000 रुपये से अधिक होगी। जबकि पूर्व अधिनियम में यह सीमा मात्र 600 रु रखी गयी थी।

जिला पंचायतों द्वारा किसी भी व्यक्ति द्वारा वसूलित सूचना न देने अथवा असत्य सूचना देने पर 100 रु के स्थान पर 1000 रु. तक जुर्माना किया जा सकेगा। इसी प्रकार जिला पंचायत द्वारा दिये गये आदेश के उल्लंघन पर 1000 रु. तक प्रथम दोषसिद्धि के पश्चात प्रत्येक दिन के लिए 50 रु के अर्थदण्ड की व्यवस्था की गयी है जो पूर्व में केवल 250 रु और 10 रु थी।

उपरोक्त देय समस्त धनराशियों में सम्बन्धित जिला पंचायत वसूली के प्रयोजन में वांछित कार्यवाही करने के लिए सक्षम होगी।

विकेन्द्रीकरण हेतु जिला पंचायतों के लिए व्यवस्था

पूर्वोक्त योजना में जिला परिषद के कार्यकाल का इतना विस्तार किया कि सम्पूर्ण जिला प्रशासन और जिलाधीश को जिला परिषद का प्रमुख कार्यकारी अधिकारी बना दिया गया था और जिले का सम्पूर्ण कर्मचारी वर्ग जिला परिषद के अधीन कर दिया गया। इस प्रकार एक कथन में प्रशासन की दैधता समाप्त कर दी गयी। जिला परिषद की शक्तियाँ कुछ मामलों

मे केवल परामर्श देने तक ही सीमित थी किन्तु कुछ विषयों में उनकी शक्तियाँ अन्तिम तथा लाभकारी थी। स्थानीय शासन की इस योजना के तीन लाभ बताये गये थे—

“ सर्वप्रथम जिला— परिषद को जिलाधीश और उसके अधीन कर्मचारियों के रूप में एक कुशल कार्यकारी प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग मिल जायेगा तथा उसमें उसे अतिरिक्त धन का व्यय नहीं करना पड़ेगा। दूसरे, इससे जिला प्रशासन के नौकरशाही स्वरूप में कमी आयेगी। अन्त में इससे जनता की दृष्टि में स्थानीय स्वशासन का महत्व बढ़ेगा और इस प्रकार उसकी रुचि तीव्र होगी।”⁷³

इसी तरह विकास आयुक्त सामुदायिक विकास कार्यक्रम तथा पंचायती राज आन्दोलन का अंगुआ होता है।⁷⁴ जिसकी संस्तुति शाही विकेन्द्रीकरण आयोग “1907—1909” ने की थी। विकास आयुक्तों की प्रभावकारिता उनके अपने व्यक्तित्व तथा अभिवृत्तियों तथा इस बात पर निर्भर करती है कि राजनीतिक कार्यपालिका के महत्वशाली व्यक्तियों के साथ उनके सामान्य सम्बन्ध किस प्रकार है। सामान्य धारणा यह है कि अपनी स्थिति प्रतिष्ठा तथा विस्तृत शक्तियों के कारण विकास आयुक्त राज्य व्यापी आधार पर विकास कार्यों को गति प्रदान करने तथा उनके बीच सामंजस्य स्थापित करने में अधिक सफल है। पुरानी विभागीकृत व्यवस्था के अन्तर्गत यह कार्य इतने अच्छे ढंग से सम्पादित नहीं किया जा सकता था।⁷⁵ अतः ग्रामीण क्षेत्र में स्वशासन की स्थापना के उद्देश्य से स्थानीय निकायों को स्वायत्ता प्रदान करने, उन्हें सत्ता के साथ-साथ कार्य सौंपने, कार्यों को करने के लिए विशेष संसाधन उपलब्ध कराने, इन कार्यों से सम्बन्धित स्टाफ का हस्तान्तरण करने तथा वित्तीय एवं प्रशासनिक अधिकार देने का ऐतिहासिक एवं क्रान्तिकारी निर्णय लिया गया है। प्रथम चरण में जिन कार्यों

⁷³ Sharma] M.P. Reform of Local self Government in India, Bombay, Hind Kitabas, 1944 P.

को ग्रामीण निकायो को हस्तान्तरित किया गया है उन विभागों के जिला स्तरीय अधिकारी विकास कार्यों के लिए जिलाधिकारी के स्थान पर जिला पंचायत के नियन्त्रण में कार्य करेगा।⁷⁶

DRDA के अध्यक्ष अब जिलाधिकारी के स्थान पर जिला पंचायत के अध्यक्ष होंगे। DRDA की शासी निकाय में वर्तमान सदस्यों के अतिरिक्त जिला पंचायत की पांचो स्थायी समितियों के अध्यक्ष तथा वर्ण क्रमानुसार क्षेत्र पंचायतों के 50 प्रतिशत प्रमुखों को एक-एक वर्ष के लिए सदस्य बनाया गया है।

मत्स्य विकास अभिकरण के अध्यक्ष तथा जिलाधिकारी के स्थान पर जिला पंचायत के अध्यक्ष होंगे मत्स्य विकास अभिकरण भी शासी निकाय में वर्तमान सदस्यों के अतिरिक्त जिला पंचायत की पांचो स्थायी समितियों के अध्यक्ष तथा वर्ण क्रमानुसार क्षेत्र पंचायतों के 50 प्रतिशत प्रमुखों को एक एक वर्ष के लिए सदस्य बनाया गया है।⁷⁷

सिचाई बन्धु के अध्यक्ष अब सम्बन्धित जिले के अध्यक्ष, जिला पंचायत होंगे। विधायक निधि / पुर्वाचल विकास निधि / बुन्देलखण्ड विकास निधि तथा सुनिश्चित रोजगार योजना जिलाधिकारी के स्थान पर मुख्य अधिकारी / मुख्य विकास अधिकारी द्वारा DRDA के माध्यम से संचालित की जायेगी।

चूँकि भारत सरकार द्वारा सांसद निधि के संचालन के लिए केवल जिलाधिकारी को अधिकृत किया गया है। अतः सांसद निधि पूर्ववत् जिलाधिकारी के नियन्त्रण में रहेगी।

उपरोक्त जिला पंचायत की नयी व्यवस्था से जिला योजना में जिले की स्थानीय प्राथमिकताओं और आवश्यकताओं का समावेश भली भाँति हो सकेगा। जिला योजना तैयार करने में समय कम लगेगा। जिला योजना की स्वीकृतियाँ जिला स्तर पर ही निर्गत हो जायेगी। जिला योजना के परिव्यय

⁷⁶ देखें जिला स्तरीय अधिकारियों की सूची परिशिष्ट

⁷⁷ उद्धृत परिशिष्ट में, जिला ग्राम्य विकास अभिकरण का पुर्नगठन - उत्तर प्रदेश शासनादेश

और बजट प्राविधान का अन्तर समाप्त हो जायेगा। जिला योजना में शासन स्तर से कटौती और संशोधन आदि की दिक्कतें समाप्त हो जायेगी बजट पारित होते ही तुरन्त कार्य शुरू हो जायेगे।

जिला पंचायत को जिला योजना की स्वीकृत के लिए विभागाध्यक्षों और शासन के चक्कर नहीं लगाने पड़ेगे तथा जिला योजना लाल फीताशाही के चगुल से मुक्त हो जायेंगी। यद्यपि पंचायती राज में संस्थानों के मार्ग निर्देशन, देखरेख तथा नियन्त्रण का प्रश्न सबसे महत्वपूर्ण होगा। पंचायती राज संस्थाओं के प्रति राज्य सरकारें तथा जिला अधिकारियों का उदासीन होना इसके लिए घातक होगा। राज्य सरकारों उनके तकनीकी अभिकरणों तथा जिला अधिकारियों का पंचायती राज संस्थाओं का मार्ग निर्देशन करना तथा उन्हें प्रोत्साहित करना है। जिला अधिकारियों को इन विकेन्द्रित लोकतान्त्रिक संस्थाओं के मित्र दार्शनिक तथा पथ प्रदर्शक बनाना है। इस प्रयोग में उन्हें सकारात्मक प्रकृति का कार्य सम्पन्न करना है। जहाँ पथ, प्रदर्शन आवश्यक है, वहाँ उन्हें पथ प्रदर्शन करना है जहाँ समस्याओं की व्याख्या करनी जरूरी है, वहाँ उन्हें व्याख्या करनी है उन्हें जनता को अधिकतम पहल का मौका देने वाले शिक्षकों का कार्य करना है। कुछ अधिकारियों को यह मनोवृत्ति बन गया है कि उनका पंचायती राज से कोई सम्बन्ध नहीं है⁷⁸ गलत है।

तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम 1992 के स्वीकृत विधेयकों के उपर्युक्त मुख्य अंशों के विवेचन से स्पष्ट है कि लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का जो स्वप्न सन् 1959 में देखा गया था, उसके साकार होने का समय आ गया है। ज्ञातव्य है कि लोकतांत्रिक व्यवस्था की पहली शर्त होती है कि राज्य की नीति निर्माण प्रक्रिया के प्रत्येक क्षेत्र में जनता की अधिक से अधिक भागीदारी हो और राज्यों में हर संभव स्तर पर सत्ता का

⁷⁸ The Evaluation report in Rajasthan gives statistical evidence to show that the district level officers (a) do not attend the meeting of the Panchayat Samities regularly and frequently (b) do not carry out the required number of tours and inspections. *The working of panchayati Raj in Rajasthan* Pages. 86-87

विकेन्द्रीकरण इस प्रकार किया जाय कि आम जनता उसमें भाग ले सकें। पंचायती राज विधेयको के कानून बन जाने के परिणाम स्वरूप इस आशय का मार्ग प्रशस्त हुआ है।

उक्त दोनों संशोधनों के जरिए प्रदेश की पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक मान्यता प्रदान किये जाने के कारण पंचायते लोगों की भावनाओं को व्यक्त करने के शक्तिशाली माध्यम के रूप में उभरेगी और लोकतंत्र का प्रभावशाली तीसरा दर्जा बनेगी, जिसे हम गर्व व सम्मान के साथ लोकतंत्र का पहला दर्जा कह सकेंगे।

लोकतंत्र की मूल भावना में स्वतन्त्र निष्पक्ष और नियमित चुनाव की व्यवस्था ग्राम पंचायतों को राष्ट्रीय स्तर पर सक्रिय करने की संवैधानिक मंशा की अभिष्ट हो गयी जो पिछले वर्षों में चुनाव के अभाव में लगभग जड़ता की सरहद में कैद हो चुकी थी। पूर्णरूपेण स्वतन्त्र राज्य निर्वाचन आयोग की देख-रेख व नियन्त्रण में पंचायतों के निर्वाचन तथा कामकाज में अफसरशाही की आवश्यक दखलअंदाजी को समाप्त किया जा सकेगा।

नयी पंचायती व्यवस्था में पंचायतों में युवकों को अधिकाधिक भागीदारी के सुअवसर देकर उनमें व्यापक कुंठा, असन्तोष व दिशाविहीनता को समाप्त कर उनकी शक्ति, साहस, स्फूर्ति और श्रम को एकीकृत व संगठित करके ग्राम विकास कार्यक्रमों को अंजाम देने में लगाया जा सकेगा।

नयी पंचायती व्यवस्था में जनसंख्या के अनुपात में आरक्षण के माध्यम से ग्राम में रहने वाले शोषित, पीडित, दलित, उपेक्षित तथा अभावग्रस्त लोगों को अपनी बात कहने और अपनी समस्याओं का स्वयं समाधान करने का सशक्त माध्यम और अवसर दोनों प्राप्त होगा। जिससे पुरानी सामन्तवादी तथा जातिवादी कुव्यवस्था को समाप्त कर सामाजिक न्याय की दिशा का मार्ग प्रशस्त होगा जो वास्तविक अर्थों में सहभागी लोकतंत्र की स्थापना के लिए जरूरी है।

महात्मा गाँधी के वक्तव्य में देश की आजादी का अर्थ मात्र राजनीतिक आजादी न होकर वह वास्तविक आजादी होगी जिसमें ग्राम वासियों को अपने भाग्य का अपने भविष्य के निर्माण का स्वामित्व प्राप्त होगा। स्वामित्व (आर्थिक आजादी) के उद्देश्य से ही पंचायतो के साधन स्रोतो मे कोई कमी न होने देने के लिए सवैधानिक मुहैया प्राप्त हैं।

इस अधिनियम को क्रान्तिकारी बताते हुए पूर्व प्रधानमंत्री श्री राजीव गाँधी ने कहा था, " यह एक ऐसी क्रान्ति है जिससे लोकतन्त्र करोड़ों भारतीयों के दरवाजे तक पहुँच जायेंगे। इससे हमारे लाखों गाँवों के विकास की शुरुआत होगी। यह एक ऐसी क्रान्ति है जिससे अनुसूचित जातियों और जनजातियों के करोड़ों लोगों तथा हमारी आजादी का आधा हिस्सा यानी भारत की महिलाओं के लिए नये अवसर नयी राहे खुलेंगी।"⁷⁹

अध्याय—5

कोरांव ब्लॉक का परिचय

अध्याय —5

कोरांव ब्लॉक का परिचय

ऐतिहासिक एवं सांस्कृतिक स्थिति :-

प्रयागराज तथा संगम का उल्लेख ऋग्वेद की एक ऋचा में मिलता है। पितामह ब्रह्मा ने यहाँ यज्ञ किया था इसीलिये इसे प्रयाग कहा गया। संगम की महिमा का विशद वर्णन ब्रह्मपुराण, अग्निपुराण, कर्मपुराण, मत्स्य पुराण, श्रीमद्भागवत, बाल्मीकी रामायण आदि ग्रन्थों में किया गया है। प्रयाग वैदिक ऋषियों की साधना स्थली और यज्ञों की पावन भूमि रही है। विभिन्न मत-मतांतरों, वेश भूषा, विभिन्न भाषाओं, विभिन्न संस्कृतियों का एक साथ समन्वेष गंगा, यमुना एवं अदृश्य सरस्वती के पावन संगम के तट पर कुम्भ मेले में होता है। लेखक का विचार है कि सरस्वती वास्तव में जल की नदी न होकर प्रयाग (इलाहाबाद) की बौद्धिकता की प्रतीक कोई काल्पनिक नदी रही होगी।¹ भावनात्मक एकता के प्रतीक इस पर्व में हिमालय और कन्याकुमारी की दूरी सिमट जाती है। अरुणाचल और कच्छ एक दूसरे के नजदीक आजाते हैं। 19वीं शताब्दी तक के प्राचीन कुम्भ मेलों का वर्णन हबीब ने भी अपनी ऐतिहासिक रचनाओं में किया है।

इलाहाबाद नाम के बारे में इतिहासकारों में मतभेद नहीं है। पौराणिक आख्यानों के अनुसार सूर्यवंशी राजा इक्ष्वाकु इला ने प्रतिष्ठानपुर (झुंसी) को अपनी राजधानी बनाया। इस तट पर इला के बास के कारण इसे इलाबास भी कहा गया। महान अकबर काल के इतिहासकार बदायुनी के अनुसार

¹ तिवारी एन्ड पाण्डेय, सामान्य ज्ञान दिग्दर्शन, प्रयाग 1996, पृ. 552.

1575 ई० में जब सम्राट अकबर यहाँ आये थे तो उन्होंने इलाबास नामक नगर बसाया था।²

ऐतिहासिक दृष्टि से इसका सर्वाधिक महत्वपूर्ण स्थान है क्योंकि महाराजा दुष्यंत के पुत्र राजा भरत इसी प्रतिष्ठानपुर के राजा थे जिनके नाम पर आज इस देश का नाम भारत है।

एकता एवं सद्भाव की मिसाल प्रयाग की भूमि, महात्मा गौतम की तपस्थली रही। 319 ई० पूर्व में चंद्र गुप्त मौर्य ने यहाँ की बागडौर अपने हाथों में ली। अशोक ने प्रयाग और कौशाम्बी में अपने स्तम्भ स्थापित किया। चंद्रगुप्त द्वितीय के शासन काल में चीनी यात्री फाहियान यहाँ आया। यशोवर्धन की मृत्यु के बाद 644 ई० में सम्राट हर्षवर्धन आये। हर्षवर्धन के राज्यकाल से प्रयाग कुम्भ का महत्व परिलक्षित होता है। चीनी यात्री ह्वेनसांग लगभग 700 ई० में कुम्भ मेले का आँखों देखा वर्णन प्रस्तुत किया है, "महाराजा हर्षवर्धन कुम्भ मेले के पर्व पर भाग लिया था। वह अपने परिवार को लेकर त्रिवेणी आया। संगम स्थान पूजा पाठ के पश्चात् अपना सारा खजाना दान कर दिया।"³

648 ई० में हर्षवर्धन के देहान्त के बाद 732 ई० से 748 ई० के आस पास प्रयाग पाल के नरेशों के अधीन रहा और 810 ई० में परिहार राजपूतों का यहाँ शासन रहा। सम्राट अकबर ने यहाँ 14 नवम्बर 1583 ई० को इलाहाबाद किले की नींव रखी। अकबर के पूर्व इलाहाबाद कडेमानिकपुर सूबे का भाग था। जहांगीर की एक पत्नी "खुस्रू की माँ" को खुशरूबाग में ही दफनाया गया था। शाह आलम द्वितीय का इलाहाबाद में बहुत दिनों तक निवास रहा है। यह भी कहा जाता है कि अकबर ने दीन-ए-एलाही के नाम

² बदायूनी, अब्दुल कादिर, "मुन्तख़्बुल्लुबाब" — बदायूनी द्वारा लिखे गये इतिहास का नाम है।

³ ऐतिहासिक एवं सांस्कृतिक महत्व उद्धृत सूचना एवं जनसम्पर्क पत्रिका पृष्ठ 7-8

से जब एक नया धर्म चलाया तो उसके नाम पर इस नगर का नाम इलाहाबाद पडा।

इलाहाबाद जनपद का वर्तमान स्वरूप बहुत कुछ अकबर के समय में प्राचीन प्रयाग का आधुनिक नाम इलाहाबाद अकबर द्वारा रखे गये अल्लाहाबाद "ईश्वर का निवास स्थान का बिगडा रूप है" मुगलकाल में इलाहाबाद को मराठों का भी आक्रमण झेलना पडा। सन् 1834 में इलाहाबाद उत्तर पश्चिम सूबे की राजधानी बना था परन्तु बाद में राजधानी आगरा स्थानान्तरित कर दी गयी थी। जनवरी 1858 ई. में भारत के तत्कालीन वायसराय हैं लार्ड केनिंग ने फिर इलाहाबाद को राजधानी घोषित किया।

राजनीतिक स्थिति—

राष्ट्रीय आन्दोलन की 1857 की प्रथम क्रान्ति के समय इलाहाबाद कांति का प्रमुख केन्द्र था। 23 सितम्बर सन् 1887 में इलाहाबाद विश्वविद्यालय की स्थापना हुई। 19 वी सदी के उत्तरार्ध में यहाँ आर्य समाज एवं ब्रह्म समाज जैसे धार्मिक पुर्नजागरण के नई आन्दोलन प्रारम्भ हुए। भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस का अधिवेशन यहाँ 1888 में हुआ। उसके बाद 1892 में एवं 1910 में भी यहाँ कांग्रेस का अधिवेशन हुआ था। 1920 में यही पर खिलाफत आन्दोलन की बैठक में महात्मा गान्धी ने ब्रिटिश शासन का अहिंसक विरोध करने का कार्यक्रम प्रस्तुत किया। सन् 1921 के सविनय अवज्ञा आन्दोलन में मोतीलाल नेहरू ने एक हजार से अधिक स्वयं सेवकों के साथ गिरफ्तारी दी थी। सन् 1930 में उन्होंने अपना निवास स्थान राष्ट्रको समर्पित किया जो बाद में स्वराज भवन बन गया।

स्वतन्त्रता के बाद भी इसने देश को पांच प्रधानमंत्री दिये। भारत के प्रथम प्रधानमंत्री पं नेहरू के आन्दोलनों के नेतृत्वकर्ता देशभक्त स्वतन्त्रता संग्राम सेनानी, लेखक दार्शनिक तथा वक्ता थे। मीन्टोपार्क बनवाने में

केन्द्रीय भूमिका निभाने वाले स्वतन्त्रता सेनानी राष्ट्रभक्त प. मदन मोहन मालवीय, श्री पुरुषोत्तम दास टंडन एवं सादगी के प्रतिमूर्ति श्री लाल-बहादुर शास्त्री के योगदान को राष्ट्र भी भूल नहीं सकेगा। स्वतन्त्रता संग्राम के अमर सेनानी श्री चन्द्रशेखर आजाद यही अल्फ्रेड पार्क में 1931 को वीरगति को प्राप्त हुए। गांधी जी के 1930 के नमक सत्याग्रह में अन्य लोगों के अलावा श्रीमती कमला नेहरू भी जेल गयी थी। इंदिरा गांधी ने सन् 1920 में बानरी सेना का गठन किया।

यहाँ का स्वराज भवन और आनन्द भवन आजादी का मूक साक्षी है। लाल पदमधर 12 अगस्त 1942 को जिला कचहरी पर ब्रिटिश हुकूमत का झंडा उतार कर तिरंगा झंडा फहराते हुए अगेजों की गोली से शहीद हुए थे। फिरोज गौधी, प. गोपाल स्वरूप पाठक, अमरनाथ झा, प्रो. सतीश चन्द्र देव, मेघनाथ साहा आदि ने प्रयाग की पावन धरा पर जन्म लेकर इसे गौरवन्वित किया।

भौगोलिक स्थिति— इलाहाबाद जनपद 24.47 डिग्री और 25.47 डिग्री अक्षांश तथा 81.19 डिग्री व 82 डिग्री देशान्तर के मध्य है। जनपद के पूर्व में वाराणसी, पूर्वात्तर में जौनपुर, पश्चिम में कौशाम्बी, दक्षिण पश्चिम में बाँदा, उत्तर में प्रतापगढ़, दक्षिण पूर्व में मिर्जापुर तथा दक्षिण में मध्य प्रदेश का रीवा जनपद स्थित है।

1991 की जनगणना के अनुसार इलाहाबाद का सम्पूर्ण क्षेत्रफल 7261.0 वर्ग किमी है। इलाहाबाद जनपद की तीन तहसीलों मझनपुर सिराथू तथा चायल का बड़ा भाग काटकर अब कौशाम्बी जिला बनने से क्षेत्रफल कम हो गया है।⁴ प्राकृतिक दृष्टिकोण से जनपद को दो भागों में बाँटा जा सकता है — गंगापार और यमुनापार। गंगापार की जलवायु शीतोष्ण है।

⁴ 4 अप्रैल 1997 को राज्य सरकार द्वारा कौशाम्बी नया जिला बनाया गया है।

यमुनापार का क्षेत्र मुख्यतः पठारी है। जनपद की औसत वर्षा 959 मिलीमीटर के लगभग है। नवम्बर माह में जिले का दैनिक तापक्रम 23.7 डिग्री सेल्सियस होता है। गर्मी में तापमान 48.8 डिग्री सेल्सियस और न्यूनतम 28.8 सेन्टीग्रेट तक पहुँच जाता है। जनपद का औसत वायु वेग 5.7 किमी. प्रति घंटा है। जो जून में अधिकतम 8.7 और नवम्बर में न्यूनतम 2.7 किमी प्रतिघंटा तक होता है।

जनसंख्या— उत्तर प्रदेश का सर्वाधिक जनसंख्या वाला जिला इलाहाबाद है। वर्ष 1991 की जनगणना के अनुसार इलाहाबाद की जनसंख्या 4921310 है। इसमें पुरुषों की संख्या 2624830 तथा महिलाओं की संख्या 2296310 है। 4921310 जनसंख्या में से 3898950 ग्रामीण है। शहरी जनसंख्या का अनुपात मात्र 1022370 ही है। इस प्रकार कुल जनसंख्या में नगरीय जनसंख्या का प्रतिशत 20.8 है। जनसंख्या का घनत्व प्रतिवर्ग किमी. 677 है। 1981 से 1991 के दशक में जनसंख्या वृद्धि प्रतिशत 29.6 है। प्रति हजार पुरुषों का महिलाओं की संख्या 875 है।

कुल 42.7 प्रतिशत लोग साक्षर हैं। जिसमें से 59.1 प्रतिशत पुरुष तथा 23.5 प्रतिशत स्त्री का है। कुल जनसंख्या में अनुसूचित जाति/जनजाति का प्रतिशत 24.5 है। जिसमें से अनुसूचित जाति 1203850 तथा अनुसूचित जनजाति 2200 है।

परिवार का औसत आकार ग्रामीण व नगरीय दोनों ही क्षेत्रों में 6—6 ही है। जनपद में प्रमुख धार्मिक सम्प्रदाय हिन्दू, मुस्लिम, ईसाई, सिक्ख, बौद्ध, जैन है। हिन्दुओं का कुल जनसंख्या से प्रतिशत 86.79 है। कुल हिन्दुओं 4271348 में से ग्राम में रहने वालों की संख्या 3507762 है। ऐसे ही 636680 मुस्लिम में नगरों की तुलना में ग्रामीण मुसलमान 389001 है। अन्य

धार्मिक सम्प्रदायों की जनसंख्या इस जिले में 191 हो है जिसका प्रतिशत कुल जनसंख्या में शून्य ही है।

कुल जनसंख्या के प्रतिशत में से 92.08 प्रतिशत लोग हिन्दी भाषी हैं। उर्दू पंजाबी बंगाली बोलने वालों का प्रतिशत क्रमशः 7.20, 1.12, 1.15 है। 0.08 प्रतिशत में अन्य भाषायें सम्मिलित हैं।

1994-95 के अनुसार 72610 वर्ग किमी क्षेत्रफल में से 470 हजार हेक्टेयर भूमि में कृषि की जाती है। जिसमें से शुद्ध सिंचित क्षेत्रफल 290 हजार हेक्टेयर हैं 10.92 हजार मीट्रिक टन खाद्यान्न का उत्पादन 1994-95 में हुआ। यहाँ पर 49.3 प्रतिशत कृषक 25.9 प्रतिशत कृषि श्रमिक हैं।

ग्रामीण बैंक शाखाएँ 92, सहकारी बैंक शाखाओं 44 तथा सहकारी कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक 9 हैं। शीत भण्डार की संख्या 30 है। ग्रामीण सस्ते गल्ले की दुकान 2208 हैं।

सिंचाई के लिए नहर, राजकीय नलकूप व्यक्तिगत नलकूप तथा पम्पसेट की व्यवस्था विकास खण्डों में है। जहाँ राजकीय नलकूप की संख्या 1276 है वही व्यक्तिगत नलकूप व पम्पसेटों की संख्या 65445 है। वही नहरों की लम्बाई 2726 किमी. है।

1995-96 के अनुसार विद्युतीकृत ग्रामों की संख्या 3155 है। विद्युतीकृत अनुसूचित जाति बस्तियों में नलकूप हैण्डपम्प इण्डिया मार्क 2 लगाकर जलसम्पूर्ति के अन्तर्गत आने वाले ग्राम 3537 हैं। इलाहाबाद जनपद का कोई भी ग्राम ऐसा नहीं है जहाँ ऐसी सरकारी व्यवस्था न हो।

इलाहाबाद जनपद में 1995-96 में 10235 लाख रुपये में राष्ट्रीय बचत में शुद्ध जमा धन के रूप में संग्रहित किया गया।

जिला सेक्टर योजना पर कुल व्यय 1994-95 में 191592 हजार रुपये 1995-96 में 278561 हजार रुपये किया गया। 1996-97 में परिणाम का लक्ष्य 464514 हजार रुपये है। इलाहाबाद जनपद में 1995-96 में 9

तहसील तथा 28 सामुदायिक विकासखण्ड है। 1864 ग्राम सभा तथा 304 न्याय पंचायत है। 4 अप्रैल 1997 को राज्य सरकार द्वारा जनपद कौशाम्बी का सृजन कर इलाहाबाद का पुर्नगठन किया गया। पुर्नगठित जनपद में 8 तहसीले सोराव, सदर, फूलपुर, हडिया, करछना, बारा, मेजा एवं कोराव है। कुल 20 विकास खण्ड है।

तहसील का नाम	विकास खण्ड का नाम
सिराथू	कड़ा
सिराथू	सिराथू
मझनपुर	सरसवा
मझनपुर	मझनपुर
मझनपुर	कौशाम्बी
चायल	मूरतगज
चायल	चायल
चायल	नेवादा
सोराव	कौडिहार
सोराव	होलागढ
सोरावं	मउआइमा
सोरांव	सोराव
फूलपुर	बहरिया
फूलपुर	फूलपुर

फूलपुर	बहादुरपुर
हडिया	प्रतापपुर
हंडिया	सैदाबाद
हडिया	घनुपुर
हंडिया	हडिया
बारा	जसरा
बारा	शंकरगढ
करछना	चाका
करछना	करछना
करछना	कौधीयारा
मेजा	उरुवा
मेजा	मेजा
मेजा	कोरांव
मेजा	माडा

क्षेत्रफल एवं जनसंख्या— उ.प्र. के दक्षिण में पठारी भाग स्थित है यह भाग प्राचीन शैलों से निर्मित है जिसमें ग्रेनाइट तथा क्वार्टजाइट शैलों का बाहुल्य है। यह ढक्कन के पठार एवं कैमूर तथा सोनापार की पहाड़ियों का विस्तार है। इसमें इलाहाबाद की मेजा व करछना तहसीलें हैं। इलाहाबाद जनपद के यमुनापार क्षेत्र में बारा, करछना के भाग शामिल है। जिसमें मेजा और कोरांव तहसीलें हैं। 4 अप्रैल 1997 से पहले कोरांव विकास खण्ड की तहसील मेजा थी। तहसील बारा के शंकरगढ तथा लोहगरा इलाके में शिल्कासैण्ड पाया जाता है। उत्तर भारत के अधिकांश काच के कारखानों में कच्चे माल की पूर्ति इन्हीं स्थानों की शिल्कासैण्ड से की जाती है। इन

तहसीलों की सीमा टोस नदी निर्धारित करती है। टोस और बेलन इस क्षेत्र की दो प्रमुख नदियाँ हैं। यमुना गंगा की मुख्य सहायक नदी है। जोगीताल, भसियाव, रइया, रनवाई, मलहना, कनिहरा, बसुआ, काजीपुर, उपरधा आदि गंगापार में प्रमुख झीले हैं। बेलसारा, अमिलिया, जोरा, लहदी, सकरी और सोनई यमुना पार क्षेत्र की मध्यम एवं छोटी झीले हैं।

इलाहाबाद की करछना तथा मेजा तहसील के कोराव विकास खण्ड आदि में मिश्रित लाल एवं काली मिट्टी पायी जाती है। यह नमी कम धारण करती है। तथा गर्मियों में इसमें दरारे पड़ जाती है। यहाँ बागर व खादर मिट्टी भी पायी जाती है। यह काफी उपजाऊ होती है। यह मिट्टी गंगा यमुना एवं इनकी नदियों द्वारा बहाकर लायी जाती है।

1991 की जनगणना अनुसार 'कोरांव विकास खण्ड'

क्षेत्रफल	729.0 वर्ग किमी
जनसंख्या	182849
पुरुष	97857
स्त्री	84992
अनुसूचित जाति	53379
अनुसूचित जनजाति	790
साक्षर व्यक्तियों की संख्या	42691
स्त्री	6678
पुरुष	36013
कुल गांवों की संख्या	210
आबाद	203

गैर आबाद	7		
जनसंख्या घनत्व	249	व्यक्ति	'प्रतिवर्ग किमी'

कोराव ब्लॉक के कुल क्षेत्रफल में आवासीय मकानों की संख्या 29714 है। यद्यपि परिवारों की संख्या 30545 है। ग्रामीण जनसंख्या की वृद्धि गत दशक में 38.20 प्रतिशत है।

अनुसूचित जाति/जनजाति का कुल जनसंख्या से प्रतिशत 29.6 है। जिनमें से अनुसूचित जाति पुरुषों व स्त्री की संख्या क्रमशः 285421 व 24837 है। इसी तरह अनुसूचित जाति/जनजाति के पुरुष व स्त्री की संख्या क्रमशः 29542 व 24837 है। इसी तरह अनुसूचित जनजाति के पुरुषों की संख्या 435 तथा स्त्री की संख्या 166 ही है।

साक्षर व्यक्तियों का कुल जनसंख्या से प्रतिशत 29.9 है। जबकि कृषि में लगे कर्मचारियों का कुल मुख्य कर्मचारियों से प्रतिशत 92.3 है। कुल जनसंख्या में से कुछ मुख्य कर्मचारों का प्रतिशत 38.5 ही है। पारिवारिक उद्योग में लगे कर्मचारों का कुल मुख्य कर्मचारों से प्रतिशत 1.4 है।

यहाँ के लोगों का मुख्य आर्थिक प्राप्ति का स्रोत कृषि है। कृषक 41545 हैं तो कृषि श्रमिक 23516 हैं। पशुपालन, जंगल तथा वृक्षारोपण का कार्य करने वाले लोग 179 हैं। 1095 लोग व्यवसायिक एवं वाणिज्य से जुड़े हैं। 83 लोग उद्योग खान खोदने का कार्य करते हैं। यातायात, संग्रहण एवं संचार कार्य में 221 लोग संलग्न हैं। वर्ष 1991 की जनगणना के अनुसार कुल मुख्य कर्मकार 70461 एवं सीमांत कर्मकार 2928 है। अतः कुल जनसंख्या में से 78889 कुल कर्मकार हैं।

पंचायत राज :

कोरांव विकास खण्ड में 99 ग्राम सभा तथा 11 न्याय पंचायत हैं। 1992 से लेकर 1994-95 में 119 ग्राम सभा थी। 13 पंचायत घर की भी सुविधा उपलब्ध है। ग्राम पंचायतों के आय का स्रोत कर, राज्य सरकार के अनुदान, क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत के विशिष्ट कार्यक्रमों के लिये प्राप्त धनराशि, निर्माण की गयी सम्पत्ति व अन्य स्रोतों से प्राप्त धन है।

कोरांव विकास खण्ड की दूरी जिला मुख्यालय से 67 किमी है। दस ग्राम विकास अधिकारी केंद्र हैं। जनपद में विकास खण्डवार प्रमुख सुविधा केंद्रों से दूरी के अनुसार ग्रामों की संख्या भी निर्धारित की गयी है।

	<u>विकासखण्ड</u>	<u>ग्राम विकास अधिकारी केंद्र</u>
ग्राम में	1	11
1 कि.मी. से कम	10	7
1-3 कि.मी.	31	22
3-5 कि.मी.	7	25
5 कि.मी. से अधिक	154	139
कुल	203	203

सामान्य शिक्षा एवं समाज शिक्षा :-

ग्राम पंचायतों को प्राथमिक विद्यालय, उच्च प्राथमिक विद्यालय तथा औपचारिक शिक्षा के कार्य हस्तान्तरित किये गये हैं। इन विद्यालयों के प्रधान अध्यापक, शिक्षक तथा अनौपचारिक शिक्षा के अनुदेशक ग्राम पंचायतों के

नियन्त्रण में कार्य करेंगे। जहाँ 1991-92 में 89 जूनियर बेसिक स्कूल थे वहाँ 1996-97 में बेसिक स्कूलों की संख्या बढ़कर 119 हो गयी है जो कि इलाहाबाद जनपद के विकास खण्डों में सर्वाधिक प्राथमिक विद्यालयों की संख्या होने का गौरव कोरांव ब्लॉक को ही प्राप्त है।

	जूनियर बेसिक स्कूल (1-5)	सीनियर बेसिक स्कूल (6-8)	हायर सेकेन्ड्री स्कूल (9-12)
कुल शिक्षण संस्थाओं की संख्या	119	29	8
(बालिका)		2	1
छात्र	15643	2926	5144
(अनुसूचित जाति/जनजाति)	4250	767	859
छात्राये	4727	649	658
(अनुसूचित जाति/जनजाति)	1042	121	133
शिक्षक	285	113	162
(शिक्षिका)•	12	2	8

• कोष्ठक में लिखे लोगों की संख्या का तात्पर्य कुल संख्या में से है।

यद्यपि 29 सीनियर बेसिक स्कूल में से बालिकाओं के लिये 2 ही विद्यालय होने से उच्च प्राथमिक शिक्षा की प्राप्ति से वंचित रह जाती हैं। इतना प्रशंसनीय कदम अवश्य है कि इस विकास खण्ड की लड़कियां भी इण्टरमीडिएट तक की पढाई कर लेती हैं।

शिक्षा के तीनो स्त्रो पर अनुसूचित जाति एव जनजाति के छात्र व छात्राओ को शिक्षा दी जा रही है। तथा उन्हे शासन द्वारा निर्धारित दरो के आधार पर छात्रवृत्ति का वितरण भी किया जा रहा है। यही कारण है कि अल्प सख्यक वर्ग के भी बच्चे प्राथमिक से लेकर उच्च शिक्षा तक प्राप्त कर रहे हैं।

जहा तक शिक्षण सस्थाओ मे शिक्षको की भर्ती का प्रश्न है वह प्राथमिक विद्यालयो मे कम जरूर है परन्तु उच्च शिक्षण कार्य हेतु उचित है। कही-कही एक ही शिक्षक पूरा एक विद्यालय का कार्य-भार सभाले हुए है। नया शासकीय प्रावधान है कि 50 प्रतिशत महिलाओ को भी शिक्षण कार्य सौंपा जाये। इस दृष्टि से शिक्षा मित्र योजना व शिक्षा गारन्टी योजना के तहत ध्यान देने की आवश्यकता है। यद्यपि अन्य ब्लॉको की तुलना मे प्राथमिक से उच्च स्तर पर महिला शिक्षक की व्यवस्था होने से बालिकाओ के हित मे ही है। यदि कमी लगती है तो एक महाविद्यालय की जिससे इण्टरमीडिएट उत्तीर्ण करने वाले शिक्षार्थी स्नातक की डिग्री प्राप्त कर सके।

यह ऐसा एक मात्र ब्लॉक है जहा 119 ग्राम मे ही जूनियर (मिश्रित) बेसिक स्कूल होने से छोटे- छोटे बच्चे (6-14) प्राथमिक शिक्षा से वंचित नही रह पाते हैं। एक किमी से कम दूरी स्कूल के अन्तर्गत 36 गाँव आते हैं। प्राथमिक शिक्षा की दृष्टि से अन्य विकास खण्डो की तुलना मे सर्वाधिक अच्छी स्थिति कोरांव की है।

समाज कल्याण विभाग द्वारा कक्षा 1 से 5 तक के अनुसूचित जाति के सभी छात्रो को 25 रु० प्रति माह, कक्षा 6 से 8 तक 40 रु० प्रति माह तथा कक्षा 9 से 10 में अध्ययन करने वाले सभी छात्रो को 60 रु० प्रतिमाह की दर से छात्रवृत्ति प्रदान किये जाने का प्रावधान है। अस्वच्छ पेशे में लगे माता/पिता को भी छात्रवृत्ति दिये जाने का प्रावधान है। इस योजना के अन्तर्गत छात्रावास मे रहने वाले छात्र/छात्राओं को भी छात्रवृत्ति प्रदान की

जाती है। जिन अभिभावकों की वार्षिक आय 38220 रु० है उनके बच्चों को दशमोत्तर कक्षाओं में अध्ययन करने के लिये पूर्ण छात्रवृत्ति एवं पूर्ण शुल्क प्रदान किये जाने का प्रावधान है। इस कार्य में पारदर्शिता हेतु छात्रवृत्ति की स्वीकृति एवं वितरण विद्यालय स्तर पर गठित समिति, प्रधानाध्यापक एवं अनुसूचित जाति के वरिष्ठ अध्यापक के द्वारा क्रॉस चेक के माध्यम से किया जाता है।

कोरांव ब्लॉक के अनुसूचित जाति एवं जनजाति के छात्रों को सामान्य शिक्षा के लिये दी जाने वाली छात्रवृत्तियाँ:

वर्ष	संख्या
1991-92	2242
1992-93	2344
1993-94	2446
1994-95	2785
1995-96	3857
1996-97	4774

प्रौढ शिक्षा को बढ़ावा देने के उद्देश्य से प्रौढ शिक्षा केन्द्र की स्थापना की गयी है। इलाहाबाद जनपद के किसी भी विकास खण्ड में प्रौढ शिक्षा केन्द्र 5 किमी से कम की दूरी में नहीं है। अतः इस विकास खण्ड में भी 5 किमी. पर ही प्रौढ शिक्षा की व्यवस्था है जिसमें 203 ग्रामों के निरक्षर व्यक्तियों के लिए शिक्षा की व्यवस्था है।

जल सम्पूर्ति इलाहाबाद जनपद के ग्रामों में पेय जल की सुविधा हेतु हैण्ड पम्प इण्डिया मार्क- 2 लगाकर जल सम्पूर्ति की जा रही है। इसके साथ ही कोराव ब्लॉक का एक भी ग्राम पेय जल से अभावग्रस्त नहीं है। मात्र हैण्ड पम्प मार्क-2 द्वारा ही 186 गावों के 136000 गाँववासी लाभान्वित हो रहे हैं। इन परिसम्पत्तियों के रख रखाव हेतु मात्रात्मक धनराशि जो अब तक जल निगम द्वारा व्यय की जा रही थी। वह जनपदों के माध्यम से सीधे ग्राम पंचायतों को उन में स्थापित कुल हैण्ड पम्प की संख्या के अनुपात में हस्तांतरित कर दी जायेगी। इसके अतिरिक्त इन हैण्ड पम्पों के रख रखाव हेतु धनराशि की व्यवस्था पंचायती राज विभाग राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत उपलब्ध धन से भी की जायेगी। इस मद में प्राप्त समस्त धनराशि गाव निधि में रखी जायेगी। प्रावधान है कि 150 परिवार के आबादी के मध्य में एक हैण्ड पम्प लगाया जायेगा। अभी तक 102 ग्रामों में कुओं के द्वारा जलापूर्ति हो रही है। जबकि 203 आबाद ग्रामों से 101 ग्रामों में हैण्ड पम्प व इण्डिया मार्क-2 द्वारा पेयजल सुविधा उपलब्ध हैं।

इस ब्लॉक की सबसे अच्छी व्यवस्था पेयजल की है। इस खण्ड के 203 ग्रामों में ही पेयजल स्रोत उपलब्ध है। किसी ग्रामवासी को पेयजल के लिये गाव से बाहर जाने की आवश्यकता नहीं पड़ती है।

सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण: कोराव विकास खण्ड में परिवार एवं मातृशिशु कल्याणकेंद्रों की व उपकेंद्रों की व्यवस्था है। चिकित्सा, स्वास्थ्य कार्यकर्ता, दाई, दवाईयां सम्बंधित आवश्यक धनराशि एवं अन्य सामग्री सीधे ग्राम पंचायतों को उपलब्ध करायी जायेगी।

यहां पर तीन परिवार कल्याण एवं मातृ शिशु कल्याण केंद्र के साथ-साथ 17 उपकेंद्र कल्याण केंद्र भी हैं। प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों का

उत्तरदायित्व क्षेत्रपचायतो को सौंपा गया है। 6 प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों में 12 डाक्टर तथा 56 शैया की व्यवस्था है। अन्य चिकित्सीय सहायता में एलोपैथिक चिकित्सालय एक ही है। जबकि आयुर्वेदिक में दो औषधालय के बीच एक ही चिकित्सक उपलब्ध है। इस तरह चिकित्सीय क्षेत्र में इसकी स्थिति सतोषपूर्ण नहीं माना जा सकता है फिर भी ग्रामवासियों को एलोपैथिक, होम्योपैथिक व आयुर्वेदिक तीन तरह की सुविधा प्राप्त है। 5 किमी की परिधि के अन्दर ही एलोपैथिक चिकित्सालय, औषधालय व प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र हैं। इस तरह की व्यवस्था के अंतर्गत 119 गाव आते हैं। इसी तरह आयुर्वेदिक चिकित्सालय एवं औषधालय के अंतर्गत 181 गाव आते हैं। जो कि अन्य विकास खण्डों की अपेक्षा एक उन्नतिशील गाव का घोटक है। इसी तरह जिन ग्रामों में ही परिवार एवं मातृ शिशु कल्याण केंद्र उपकेंद्र है उनकी संख्या 20 है। 1 किमी में 30 तथा 5 किमी० में 101 गाँव समाहित है।

कृषि एवं सिंचाई: कोरांव विकास खण्ड का क्षेत्रफल 729.0 वर्ग “किमी०” है। जिसमें से 71942 हेक्टेयर भूमि का उपयोग हो रहा है। जिसमें से 5015 हेक्टेयर वन कार्य हेतु प्रयुक्त हो रहा है। कृषि योग्य बजर भूमि 8856 हेक्टेयर है। 983 हेक्टेयर में चरागाह है। उद्यानों, बागों, झाड़ियों का क्षेत्रफल 908 हेक्टेयर है। शुद्ध रूप से बोया गया क्षेत्रफल 46369 हेक्टेयर है। सकल बोया गया क्षेत्रफल 68057 हेक्टेयर है जिसमें रबी, खरीफ व जायद की फसलें बोयी जाती हैं। केवल 737 हेक्टेयर ऊसर एवं कृषि के अयोग्य भूमि है। सकल बोये गये क्षेत्रफल का शुद्ध बोये गये क्षेत्रफल से प्रतिशत 1468 है।

कुल क्षेत्रफल में से शुद्ध सिंचित क्षेत्रफल 26102 हेक्टेयर तथा सकल सिंचित क्षेत्रफल 47663 हेक्टेयर है। इलाहाबाद जनपद का सबसे बड़ा क्षेत्रफल वाला विकास खण्ड कोराव ही है। इसलिये यहाँ पर सिंचित क्षेत्रफल योग्य भूमि भी सर्वाधिक है। जिसके लिये नहरें, नलकूप, कुएँ, तालाब की व्यवस्था है। जिसमें से सर्वाधिक सिंचाई अर्थात् 24183 हेक्टेयर भूमि की सिंचाई नहरों द्वारा होती है जबकि 776 हेक्टेयर भूमि की सिंचाई निजी नलकूपों के माध्यम से हो रही है। सरकार द्वारा राजकीय नलकूप की व्यवस्था होने के बावजूद भी 1992 से 1997 तक में एक भी राजकीय नलकूप नहीं लग पाया। निजी नलकूपों की संख्या 1992-93 में 47 से बढ़कर 1996-97 में 70 हो गयी फिर भी कुल नलकूपों द्वारा शुद्ध सिंचित क्षेत्रफल का कुलशुद्ध सिंचित क्षेत्रफल से प्रतिशत 1990-91 में 11 प्रतिशत से बढ़ कर 1994-95 में 30 प्रतिशत तक ही सीमित है।

	साधन एवं स्रोत	सिंचित क्षेत्रफल (हेक्टेयर में)
नहरों की लम्बाई किमी	284	24183
नलकूप राजकीय	—	—
निजी नलकूप की	70	776
कुएँ	458	462
तालाब		152
अन्य		29
रहट	384	
मूस्तरीय पम्पसेट	1004	
बोरिंग पर लगे पम्पसेट	2478	

31 मार्च 1996 की स्थिति के अनुसार

अन्य स्रोतों से सिर्फ 29 हेक्टेयर भूमि ही सिंचित की जा रही है। अन्य विकास खण्डों की तुलना में सबसे ज्यादा सिंचाई अभी भी नहरों द्वारा ही सम्पन्न की जाती है। यद्यपि नहरों की लम्बाई 1992-93 में 227 किमी से 1996-97 में 284 किमी होगी है। इसके बाद कुओं द्वारा ही सर्वाधिक सिंचाई होने से पक्के कुओं की संख्या 449 से बढ़कर 458 होगी है। इससे स्पष्ट होता है कि प्राकृतिक स्रोत अभी भी कारगर है। अन्य कृत्रिम स्रोतों पर सिंचित क्षेत्रफल का भार बहुत कम है। कृषि उत्पादन में वृद्धि हेतु अनु० जाति/जनजाति को, लघु सीमांत कृषकों को, सामान्य जाति के कृषकों तथा एक एकड़ से कम के कृषकों को भी वरीयता दिये जाने, निशुल्क बोरिंग तथा 4 बोरिंग के बीच कम से कम एक पम्पसेट लगाये जाने का प्राविधान है।

मुख्य फसलों में खरीफ चावल की फसल अच्छी है क्योंकि 23811 हेक्टेयर चावल की भूमि में से 21189 हेक्टेयर सिंचित है। गेहूँ की फसल की पैदावार 26889 हेक्टेयर क्षेत्रफल की जाती है। जिसमें 25729 हेक्टेयर क्षेत्रफल की सिंचाई की व्यवस्था है। इसके अतिरिक्त जौ, ज्वार, बाजरा, मक्का की फसलें भी बोई जाती हैं। मसूर, चना, मटर, अरहर, उर्द, सरसो, अलसी, तिल, सोयाबीन की भी पैदावार होती है। गन्ना, आलू, तम्बाकू, जूट, कपास, सनई, हल्दी भी बोई जाती हैं। 55 हेक्टेयर क्षेत्रफल में गन्ना तथा 145 हेक्टेयर क्षेत्रफल आलू की भूमि पूरी तरह से सिंचित है। चारा के लिये भी रबी खरीफ और जायद की फसल की पैदावार अच्छी है।

कृषि विभाग जनपद के सभी विकास खण्डों में तिलहनी उत्पादन कार्यक्रम को क्रियान्वित कर रही है। इस योजना के द्वारा कृषकों को खण्ड प्रदर्शन "तीरया सूरजमुखी", बीज उपचार, आई पी एम प्रदर्शन, उन्नत कृषि

यंत्र वितरण, कृषि रक्षा उपकरण, स्पिकलर सेट वितरण की सुविधा दी जा रही है।

जनपद के 500 किसान मित्रों को रबी, खरीफ जायद फसलों में एक दिवसीय निशुल्क प्रशिक्षण दिया जा रहा है। प्रशिक्षण के दौरान प्रत्येक किसान को दैनिक भत्ता, दो मिट्टी के नमूने, मुख्य पोषण तत्व के दो नमूने एवं 16 कल्चर पैकेट खरीफ, रबी जायद तीनों फसलों के दिये जाते हैं। कृषि की अच्छी उपज के लिये उर्वरक वितरण के अंतर्गत जिसमें नाइट्रोजन, फास्फोरस, पोटैश प्रमुख हैं। प्रति हेक्टेयर सकल बोये गये क्षेत्रफल पर उर्वरक का उपयोग 52.5 किलोग्राम है।

कृषि से सम्बन्धित अन्य सुविधाओं में आठ बीज गोदाम या उर्वरक डिपो हैं जिसकी क्षमता 161 मीट्रिक टन है। ग्रामीण गोदामों की संख्या 12 है जिसकी क्षमता 1200 मीट्रिक टन है। इसके अतिरिक्त एक कीटनाशक डिपो तथा एक बीज वृद्धि का फार्म भी है। दस कृषि सेवा केंद्र भी हैं। यहां पर कृषि उत्पादन मण्डी समिति तथा शीत भण्डार की सुविधा उपलब्ध नहीं हैं।

पशुगणना 1993 के आधार पर कृषि यंत्र एवं उपकरण की गणना की गयी है। जिस में 12124 उन्नत बोआई की व्यवस्था है। तथा साथ ही साथ ट्रैक्टर, उन्नत थ्रेसिंग मशीन, हैरी तथा बल्टी बटेर स्प्रेयर तथा हल हैं।

बीज गोदाम, उर्वरक भण्डार कीटनाशक भण्डार तथा ग्रामीण गोदाम ग्राम में होने से फसल की पैदावार भी अच्छी है। उसके बाद पांच किमी की परिधि में ही शीत गोदाम होने से रख रखाव भी अच्छी तरीके से सम्भव है।

सहकारिता: कृषि ऋण सहकारी समितियों की संख्या 11 है जिस में 25970 सदस्य विद्यमान हैं। 31 मार्च 1996 की स्थितिनुसार जो वर्ष भर में

12802,000 रु0 अल्पकालीन ऋण का वितरण करती है। कोराव विकास खण्ड में दो सहकारी बैंक भी हैं। जो सहकारी कृषि एवं ग्राम्य विकास बैंक के नाम से जाना जाता है। जिसके द्वारा 3240,000 रु0 ऋण प्रदान किया जाता है। सस्थागत वित्त शाखाओं में तीन राष्ट्रीयकृत बैंक शाखा है। क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक की संख्या 4 है।

प्रारम्भिक कृषि ऋण सहकारी समितियों का गाँव में ही प्रबन्ध है। ऐसे गाव की संख्या 11 है। यद्यपि एक किमी के अन्दर ऐसे गाँव की संख्या 3 है जबकि एक से तीन किमी के अन्दर जितनी सरकारी समितियाँ हैं वहाँ पर गाँवों को ऋण प्रदान कर रही हैं। कय विकय से सम्बन्धित 5 किमी से अधिक दूरी में स्थित है। सहकारी कृषि एवं ग्राम्य विकास बैंक से ऋण लेने के लिये 5 किमी से अधिक दूर नहीं जाना पड़ता है। व्यवसायिक ग्रामीण सहकारी बैंक की व्यवस्था जिन ग्रामों में ही प्राप्त है उनकी संख्या 9 है। जबकि 140 गाँव में 5 किमी में ग्रामवासियों में व्यवसाय हेतु ऋण की सुविधा उपलब्ध है। ग्रामीण में बचत की आदत डालने के लक्ष्य से एक किमी के तीस ग्राम में पोस्ट ऑफिस बचत बैंक भी स्थापित है।

फसली ऋण प्रक्रिया को सरल बनाने के लिये किसान क्रेडिट कार्ड योजना में पूरे सफल चक्र के लिए भूमि की माप व फसली ऋण के पैमाने के आधार पर साख सीमा का निर्धारण किया जाता है। इस प्रकार एक बार ऋण सीमा का निर्धारण व दस्तावेजों का निष्पादन हो जाने के बाद कृषक केवल क्रेडिट कार्ड कम पासबुक ला सकता है। इसके पूर्व में एक फसल काटने के उपरान्त उस फसल पर दिये गये ऋण का भुगतान होने पर दूसरी फसल के लिए ऋण दिया जाता था।

विद्युत व बायो गैस:- केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण की परिभाषा के अनुसार, कोरांव विकासखण्ड के आबाद 203 ग्रामों में से 119 ग्रामों में विद्युत

की सुविधा है। 67 ग्रामो में तो एलटी मेन्स लगा दिये गये हैं। अनुसूचित जातियों के 72 बस्तियों में प्रकाश की पूरी व्यवस्था है। ऊर्जीकृत निजी नलकूप पम्प सेटों की संख्या 99 होने से फसल की पैदावार भी अच्छी होती है। यद्यपि कृषि योग्य क्षेत्रफल को देखते हुए यह संख्या ऊँट के मुँह में जीरा की भाँति है। विद्युतीकरण ग्रामो का कुल आबाद ग्रामो से प्रतिशत 1990-91 में 53.7 से बढ़कर 1995-96 में 58.6 प्रतिशत हो गया है।

कोराव ब्लॉक में 132 बायो गैस प्लांट है। राष्ट्रीय बायोगैस कार्यक्रम की सर्वोत्तम उन्नत व्यवस्था है। इससे ग्रामीण क्षेत्रों में अपारम्परिक ऊर्जा की व्यवस्था होनी है। गोबर की खाद प्राप्त होती है। गृहणियों के स्वास्थ्य में सुधार तथा पर्यावरण प्रदूषण से मुक्ति दिलाता है। यदि किसी परिवार के पास 4 या 5 पशु रहें तो यह सयन्त्र लगवाया जा सकता है। जहाँ 25 किलोग्राम गोबर रोजाना एकत्र रहे। यह कार्य खण्ड विकास अधिकारी के अधीन 'टर्नकी' कार्यकर्ता एवं ग्राम पंचायत विकास अधिकारी के सहयोग से क्रियान्वित किया जाता है। बायोगैस सयन्त्र लगवाने पर भारत सरकार द्वारा अनुसूचित जाति/जनजाति भूमिहीन कृषक लघु/सीमान्त कृषको के लिए प्रति सयन्त्र अनुदान अनुमन्य है। बायोगैस सयन्त्र को स्वच्छ शौचालय से सम्बद्ध कर दिये जाने पर रु 500.00 प्रति सयन्त्र अतिरिक्त सहायता दी जाती है।

इसी तरह की दूसरी योजना राष्ट्रीय उन्नत चूल्हा कार्यक्रम है। जिसमें स्थाई उन्नत चूल्हा दूसरा उठाऊ चूल्हा है। चिमनी की व्यवस्था होने से ईंधन की बचत पर्यावरण में सुधार तथा ग्रामीण परिवारों को धुएँ से होने वाले रोगों से सुरक्षा करना है। ग्रामीणों को ये चूल्हे विकास खण्डों के माध्यम से कम कीमत पर उपलब्ध कराये जाते हैं।

पशुपालन तथा मत्स्यपालन:-

इस विकास खण्ड में पशुपालन एवं मत्स्य पालन की भी सुविधा है। यहाँ भेड़, बकरा, बकरी, घोड़े एवं टट्टू, सुअर, बछड़ा एवं बछिया प्रमुख पशुधन है। जिसके लिए तीन पशु चिकित्सालय की व्यवस्था है। साथ ही साथ तीन पशुधन विकास केन्द्र भी है। पशु सेवा केन्द्र एवं पशु चिकित्सालय हेतु आवश्यक धनराशि एवं सामग्री सीधे ग्राम पंचायतों को उपलब्ध करायी जायेगी। पशु चिकित्सालय एवं पशुपालन केन्द्र के लिए 152 गाँव ऐसे हैं जहाँ पाँच किमी से अधिक की दूरी में स्थित है।

पशु प्रजनन कार्य कृत्रिम गर्भाधान केन्द्र का अभाव है। एक मात्र कृत्रिम उप गर्भाधान केन्द्र है। भेड़ों के विकास के लिए भी कोई नहीं है। सुअरों को विकास के लिए तथा पिंगरी यूनिट की भी कोई व्यवस्था उपलब्ध नहीं है। पशुगणना वर्ष 1993 के अनुसार 8822 मुर्गे मुर्गियों एवं चूजे तथा अन्य कुककुट भी पाये जाते हैं। जिसके लिए कोई पोलट्री यूनिट नहीं है। कुल 105626 पशुओं के लिए पशु सेवा केन्द्र की व्यवस्था अन्य खण्डों की तुलना में नगण्य लगती है। इलाहाबाद का यही विकास खण्ड अन्य खण्डों की तुलना में पशुधन से परिपूर्ण है। अतः प्रत्येक गाँव में ही पशुपालन केन्द्र व चिकित्सा की व्यवस्था होनी चाहिए जबकि वर्तमान समय में 203 गाँव में से सिर्फ 6 गाँव में ही है।

मत्स्य पालन हेतु 2 हेक्टेअर क्षेत्रफल तक के तालाब सम्बन्धित ग्राम सभा क्षेत्र के मछुआ समुदाय तथा 2 हेक्टेअर से बड़े तालाब गाँव सभा क्षेत्र की पंजीकृत मछुआ सहकारी समिति को वरीयता के आधार पर पट्टे पर दिये जाने का प्राविधान है। तालाब सुधार एवं उत्पादन विदेशों की सुविधा हेतु 60000/- रु. प्रति हेक्टेअर है। तथा प्रथम वर्ष के मत्स्य बीज, पूरक आहार उर्वरक आदि के लिए 30,000/- रु प्रति हेक्टेअर तक बैंक ऋण

अनुसूचित जाति/जनजाति को 25 प्रतिशत अनुदान की व्यवस्था है। निजी भूमि पर तालाब निर्माण हेतु इच्छुक व्यक्ति प्रति हेक्टेअर दो लाख तक का बैंक ऋण देने की व्यवस्था है। कोराव में 95-96 तथा 96-97 में 2 जलाशयों के द्वारा तीन कुन्तल मछलियों का उत्पादन किया जा रहा है। जिसका क्षेत्रफल 4.07 हेक्टेअर है। इसके पूर्व 91-92 से लेकर 93-94 तक में 5.9 हेक्टेअर के तीन जलाशयों से भी दो ही कुन्तल उपज प्राप्त होती थी। इसका कारण वर्तमान समय में तालाबों की मिट्टी व पानी की जाच तथा तकनीकी परामर्श मत्स्य विभाग की प्रयोगशालाओं में निशुल्क दिया जाता है। मत्स्य पालकों को आक्सीजन पैकिंग में सरकारी दरों पर तालाब तथा शुद्ध मत्स्य बीज आपूर्ति की जाती है। इसके लिए विभाग द्वारा 300,000 अगुलिकाओं का विवरण भी 1995-96 में किया गया। पालन तकनीक का 10 दिवसीय अल्पकालीन प्रशिक्षण तथा एक मुश्त यात्रा भत्ता भी दिया जाता है।

इटीग्रेटेड फिश फार्मिंग को बढ़ाने हेतु 'मुर्गी पालन पिंगरी, स्टाइस बत्तख पालन हेतु भी 80000/- रु प्रति हेक्टेअर बैंक ऋण उपलब्ध है। जिसमें सामान्य जाति के व्यक्तियों को 20 प्रतिशत की दर से एवं अनुजाति/जनजाति हेतु 25 प्रतिशत की दर से अनुदान दी जाती है। जिन मत्स्य पालकों के पास 1.3 हेक्टेअर निजी भूमि है वह मिनी हैचरियों की स्थापना कर सकता है।

अन्य सुविधाओं में मत्स्य जीवी सहकारी समितियों का गठन भी किया जाता है। दुर्घटना बीमा योजना तथा मछुआ समुदाय के दुर्बलतम सदस्यों को मछुआ आवास तथा पेयजल हेतु हैण्डपम्प की सुविधा भी अनुमन्य है।

इन सभी कार्यों हेतु सहायक निदेशक मत्स्य, मुख्य कार्यकारी अधिकारी, मत्स्य पालक विकास अभिकरण, सम्बन्धित खण्ड विकास अधिकारी एवं तहसील विकास अधिकारी 'मत्स्य' उपलब्ध है।

परिवहन एवं संचार:—

कोराव विकास खण्ड के पक्की सड़को की लम्बाई कुल 116 किमी है। लोक निर्माण विभाग द्वारा पक्की सड़को की लम्बाई 114 किमी मिलती है। सब ऋतु योग्य सड़को से जुड़े एक हजार से कम जनसंख्या वाले गावों की संख्या 25 है। पन्द्रह सौ से अधिक जनसंख्या वाले ग्रामों की संख्या 21 है। जिन ग्रामों में ही पक्की सड़कें हैं उनकी संख्या 61 है। एक किमी से कम के 31 गावों में पक्की सड़को की अच्छी व्यवस्था है।

पक्की सड़को के ही कारण ग्राम में 1995-96 में 24 डाकघर, 1 तार घर, 1 पीसी ओ 33 बस स्टेशन/स्टॉप है। इस खण्ड में संचार सेवाओं 57 टेलीफोन भी है। जिन ग्रामों के ही सार्वजनिक टेलीफोन की सुविधा है उनकी संख्या एक है। 1 किमी के अन्दर एव 1 से 3 किमी में आठ गाँव हैं। जहाँ संचार सुविधा उपलब्ध है।

गाँव में ही थोक मण्डी की सुविधा उपलब्ध है। 111 गाँव ऐसे हैं। जहाँ गाँव के अन्दर ही सस्ते गल्ले की दुकान है। ऐसी सुविधा होने से ग्रामवासी को 5 किलोमीटर के भीतर ही राशन की प्राप्ति हो जाती है। 1 से 3 किमी के अन्दर में 14 गाँव ऐसे हैं जहाँ बाजार हाट का सर्वोत्तम प्रबन्ध है। इस विकास खण्ड में कृषि औजार, पम्पसेट डीजल इंजन आदि की मरम्मत की व्यवस्था होने से गाँव उन्नतिशील दशा में है।

ग्राम पंचायतों में विभिन्न विभागों द्वारा संचालित की जा रही योजनाएँ

सम्पूर्ण भारत वर्ष के प्रत्येक विकास खण्ड में ग्राम्य विकास विभाग द्वारा इंदिरा आवास योजना चलाई जा रही है। इस योजना के अन्तर्गत 75

प्रतिशत धनराशि भारत सरकार द्वारा तथा 25 प्रतिशत धनराशि प्रदेश सरकार द्वारा व्यय की जाती है। 80 प्रतिशत धनराशि निर्धन आवास विहीन परिवारों हेतु नये आवासों का निर्माण करने तथा 20 प्रतिशत धनराशि कच्चे आवासों के स्तरोन्नयन करने में व्यय की जा रही है।

ऋण एवं अनुदान आवास योजना के अन्तर्गत अनुसूचित जाति/जनजाति के व्यक्ति मुक्त कराये गये बधुआ मजदूर, गरीबी की रेखा से नीचे के व्यक्ति जिनकी वार्षिक आय 32000/- रु से अधिक न हो, वे आवास विहीन परिवार के पात्र होंगे। वर्ष 1993-94 से इसके कार्यक्षेत्र में गैर अनुसूचित जाति/जनजाति के आवास विहीन लाभार्थियों की संख्या कुल लाभार्थियों की संख्या से 40 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी। 27 जनवरी 1997 तक इस योजना के अधीन सम्पूर्ण भारत में 3,56,855 आवास बनाये जा चुके थे और 57,401.97 लाख रु व्यय किये जा चुके थे।⁵ वर्ष 1989-90 में जवाहर रोजगार योजना के शुरू होने से लेकर 1995-96 तक राज्यों को 17,442.24 करोड़ रु की केन्द्रीय सहायता जारी की गयी थी। राज्य के हिस्से को मिलाकर राज्यों के पास कुल उपलब्ध निधियाँ 21,953.65 करोड़ रु थीं।⁶ फिर भी ग्रामीण गरीबों को रोजगार के अवसर नहीं मिल पाये। इसलिए 2 अक्टूबर 1993 से 261 जिलों के 1778 खण्डों में सुनिश्चित रोजगार योजना की शुरुआत की गयी। खण्डों की संख्या बढ़कर 3,206 हो गयी है। योजना का उद्देश्य उन ग्रामीण गरीबों जिन्हें रोजगार की आवश्यकता है को अकुशल स्वरूप के शारीरिक श्रम हेतु 100 दिनों का सुनिश्चित रोजगार उपलब्ध कराना है। लेकिन इसका लक्ष्य उन लोगों को लाभ पहुँचाना है जो जरूरतमंद हैं और जो सामान्यतः काम की तलाश में दूसरे क्षेत्रों में चले जाते हैं। 1995-96 के दौरान 1,570.00 करोड़ रु के

⁵ वार्षिक रिपोर्ट- 1996-97, भारत सरकार ग्रामीण क्षेत्र और रोजगार मंत्रालय नयी दिल्ली पृ 165-67

⁶ पूर्वाक्त पृ 4-5

परिव्यय की तुलना के कन्द्रीय अंश के रूप में 1,707 61 करोड़ रु रिलीफ दिये गये थे। कुल 3,467 27 लाख श्रम दिवस सृजित किये गये।

1 जनवरी 1996 से दस लाख कुओं की योजना को जवाहर रोजगार योजना से अलग एक स्वतन्त्र योजना बनाया गया है। इस योजना का प्राथमिक उद्देश्य अनुसूचित जाति/जनजातियों से सम्बन्धित गरीबों छोटे तथा सीमान्त किसानों तथा मुक्त बंधुआ मजदूरों को मुक्त खुले सिंचाई कुएं की सुविधा देना है। जिसके लिए केन्द्र तथा राज्य सरकार द्वारा 80 20 के अनुपात में वित्त पोषित के लिए 495 19 करोड़ रु. 1993-94 में 151,673 कुओं के लिए 639 74 करोड़ रु तथा 1996-97 में 51,521 कुओं के लिए 166.28 करोड़ रु की राशि प्रदान की गयी।⁷

वित्तीय वर्ष 1996-97 में ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम के अन्तर्गत ग्रामीण क्षेत्रों के पर्यावरण में सुधार तथा विशेष रूप से महिलाओं की कठिनाइयों को दृष्टिगत रखते हुए गरीबी रेखा से नीचे जीवन यापन करने वाले परिवारों के लिए छत तथा दरवाजे सहित रु 2500 की लागत से व्यक्तिगत शौचालय का निर्माण कराया जाता है। जिसमें से सामान्य जाति के लाभार्थियों को 2,550 की लागत से एवं अनुसूचित जाति/जनजाति के लाभार्थियों को रु 2 395 शासकीय अनुदान के रूप में उपलब्ध करये जाते हैं। योजना के लिए कुल उपलब्ध धनराशि का 10 प्रतिशत ग्रामीण क्षेत्रों में महिला शौचालय काम्पलेक्स निर्माण के लिए व्यय किया जायेगा।

ग्रामीण स्वच्छता केन्द्र में ग्रामीण स्वच्छता की प्रोन्नति से स्वच्छ पेयजल उपलब्ध कराने की वस्तुए निर्धारित मानको उचित गुणवत्ता उचित दामों पर उपलब्ध करायी जाती है। यह केन्द्र सरकार की सहायता से स्थापित किये जाते हैं। ग्राम पंचायत उद्योग के माध्यम से प्रदेश में 68 ग्रामीण स्वच्छता केन्द्र स्थापित किये गये हैं।

⁷ वार्षिक रिपोर्ट, 1996-97, भारत सरकार ग्रामीण क्षेत्र और रोजगार मंत्रालय नई दिल्ली पृ 10

वर्ष 1996-97 में शासन के निर्णय के अनुसार वर्ष 1996-97 में चयनित अम्बेडकर ग्रामों में निम्नलिखित कार्यक्रमों को चलाया जा रहा है—सम्पर्क मार्ग निर्माण, ग्रामीण विद्युतिकरण, ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम, नाली खडजा निर्माण, इन्दिरा आवास योजना, एस जी-एस वाई, स्वच्छ पेयजल, स्कूल भवन निर्माण, निशुल्क बोरिंग कार्यक्रम, वृद्धावस्था पेशन योजना है।

अम्बेडकर ग्रामों का चयन प्रति विधानसभा 10 ग्राम है जिन्हें अनुसूचित जाति/जनजाति की आबादी को अवरोही क्रम में चयनित किया जाता है। ग्रामीण पर्यावरण में सुधार तथा ग्राम के अन्दर आवागमन की सुविधा सृजित करने के उद्देश्य से अम्बेडकर ग्रामों में खडजा व नाली की योजना पंचायती राज विभाग द्वारा ग्राम पंचायतों के माध्यम से कार्यान्वित की जा रही है। इस योजनान्तर्गत किसी एक ग्राम सभा को 500 मीटर खडजा व नाली निर्माण हेतु अधिकतम 60,000 रुपये की धनराशि में से 54,000 रु शासकीय श्रम के रूप में अपना अशदान वहन किया जाता है। ग्राम सभा के लिए आवंटित धनराशि जिला पंचायत राज अधिकारी द्वारा सीधे ग्राम सभा के गौव निधि में स्थानान्तरित कर दी जाती है। खाते में प्रधान एवं ग्राम पंचायत अधिकारी के संयुक्त हस्ताक्षर से धनराशि आहरित निर्माण कार्य सम्पन्न कराया जाता है।

समाज कल्याण विभाग द्वारा राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम 15 अगस्त 1995 से लागू हुआ है। राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेशन योजना की ग्रामीण क्षेत्रों में किसान पेंशन योजना में सम्मिलित कर दिया गया है। गरीबी की रेखा से नीचे बसर करने वाले परिवारों को एक मुश्त परिवार आय देने हेतु केन्द्रीय सहायता उपलब्ध है। इसी तरह राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना के गरीबी की रेखा से नीचे बसर करने वाले परिवारों की गर्भवती महिलाओं को दो जीवित बच्चों के गर्भावस्था में प्रदान किया जाता है। निराश्रित विधवाओं

तथा अनुसूचित जातियों की पुत्रियों की शादी व बीमारी हेतु भी अनुदान प्रदान किया जाता है।

ग्रामीण क्षेत्रों में अति निर्धन परिवारों हेतु कुटीर बीमा योजना, निर्धन परिवारों के लिए व्यक्तिगत दुर्घटना बीमा योजना, सोलेशियम फंड योजना, समूह जनता व्यक्तिगत दुर्घटना बीमा योजना, खलिहान दुर्घटना बीमा भी विकास खण्डों में चलाई जा रही है।

ग्राम्य विकास विभाग द्वारा भारतीय जीवन बीमा निगम की सहायता से 15 अगस्त 1995 से क्रियान्वित की जा रही है। बीडी श्रमिकों के लिए सामाजिक सुरक्षा समूह बीमा योजना 1 अप्रैल 1992 से भारतीय जीवन बीमा निगम के सहयोग से क्रियान्वित की जा रही है। योजना का प्रशासनिक दायित्व श्रमायुक्त इलाहाबाद को सौंपा गया है। योजनान्तर्गत देय प्रीमियम जीवन बीमा निगम में सृजित सामाजिक सुरक्षा कोष से एवं कल्याण आयुक्त भारत सरकार के बीमा कल्याण कोष द्वारा वहन किया जायेगा।

समाज कल्याण विभाग द्वारा अनुसूचित जाति के उत्पीड़ित व्यक्तियों के अपमानित एवं मार पीट, गम्भीर चोट, बलात्कार एवं लज्जा भग, हत्या आदि की दशा में चल अचल सम्पत्ति तथा अनाज कपड़ा या अन्य घरेलू सामान क्षति होने पर भी आर्थिक सहायता प्रदान की जाती है। ग्रामीण औद्योगीकरण के क्षेत्र में परम्परागत कौशल देने से विकास की अच्छी सम्भावनाएँ हैं। ग्रामीण अंचलों के शिक्षित बेरोजगार युवकों को प्रशिक्षित कर अपने ही गाँव में मनपसन्द उद्योग स्थापित कराने में बोर्ड आर्थिक सहायता एवं सुविधा प्रदान करता है। इसका सीधा सम्बन्ध अनुसूचित जाति / जनजाति अल्पसंख्यक महिलाएँ, विकलांग, भूतपूर्व सैनिक एवं पिछड़े व कमजोर वर्ग के उत्थान से है। इसमें उ.प्र. खादी ग्रामोद्योग बोर्ड की अहम भूमिका है। ग्रामोद्योग ऐसे ग्रामीण क्षेत्रों में लगाया जाता है। जहाँ की आबादी 20,000 से अधिक हो एवं 50,000 प्रति व्यक्ति पूँजी निवेश से अधिक

न हो। ग्रामीणों को आर्थिक सहायता के साथ-साथ बोर्ड द्वारा संचालित मण्डलीय प्रशिक्षण केन्द्रों से उन्हें प्रशिक्षित किया जाता है। कतिपय ग्रामाध्योगों को प्रदेश शासन द्वारा 50 00 लाख रु तक के टन ओवर को पूर्ण रूप से व्यापार कर से मुक्त रखा गया है। ऐसे ग्रामीण इकाईयों के उत्पादों को अनेक विभागों द्वारा कम में वरीयता दिये जाने का प्रावधान है। ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायतों की अर्थव्यवस्था को नयी दिशा देने तथा उन्हें आय के निजी स्रोत प्रदान करने एवं ग्रामीण अर्थ एवं बेरोजगारी की स्थिति पर प्रभावी नियंत्रण के उद्देश्य से पंचायत राज विभाग द्वारा प्रदेश के गांव पंचायतों के निजी प्रयत्नों से पंचायत उद्योगों का एक मालिक एवं देश में अपने ढंग का अग्रणी कार्यक्रम विभाग द्वारा कियान्वित किया गया है।

प्रदेश में प्रत्येक जनपद में एवं प्रत्येक विकास खण्ड में पंचायत उद्योग संचालित किये गये। इस समय प्रदेश में 914 पंचायत उद्योग कार्य कर रहे हैं। इन उद्योगों द्वारा कुर्सी, मेज, अलमारी, रैक, बुक के मेज, टेबुल स्टैन्ड, तख्त, डेस्क, ब्लैक बोर्ड, पलग, चकला, बेलन, खिडकी, चारपायी के पाये, सोफा सेट, नाव, बैलगाड़ी, कुर्छों की निवाड, डलनप गाड़ी की बाड़ी, शौचालय सेट, ह्यूम पाइप, नाद, सीमेन्ट की नाली, वाशबेसिन, सीमेन्ट के ब्लाक, कुदाल, खुरपा, फावडा, बाल्टी, पावर प्रेशर, हंगडा, तथा अन्य विभिन्न प्रकार के सामान, हजारों ग्रेन्बिल अलमारी रैक, पानी की टंकी, टब आदि के बनाने का कार्य सम्पन्न हो रहा है। इसके अतिरिक्त उनी कबल, बुलमा थैले, दरी, टाट, पटरी, पैकिंग सेट, आटा चक्की, पत्थर टोकरी, जड़ी बूटी सग्रह, रिगाल की चटाई, पत्थर की स्लेट, व सीमेन्ट के चौके, उन के स्वेटर, कोल्हू तेल की पानी जूते, चप्पल, दुग्गी, साबुन, फाइल कवर, निवाड, छपाई के लिए प्रेस, लकड़ी के खिलौने, बेसिक पाठशालाओं में प्रयोग में आने वाले समस्त साज सज्जा का सामान तैयार करने के अतिरिक्त हैन्डलूम के कपडे आदि का उपयोग भी किया जाता है।

वर्ष 1976 में पंचायत उद्योगों को प्रोत्साहन देने के उद्देश्य से पंचायत उद्योग द्वारा निर्मित वस्तुओं के लिए समस्त सरकारी विभागों एवं अर्ध सरकारी विभागों का पंचायत उद्योगों से सामान कय करने के लिए टेडर या कोटेशन आदि मॉगने से अवमुक्त करते हुए निर्देश जारी किये जाते हैं और यह स्पष्ट आदेश दिये गये हैं कि प्रदेश के समस्त विभागों पंचायती राज संस्थाओं स्थानीय निकायों विभागों और बेसिक शिक्षा संस्थाओं द्वारा अपनी साज सज्जा की सामग्री पंचायत उद्योग से ही क्रय की जाय। प्रतिवर्ष निरन्तर उत्पादन बिक्री एवं लाभ के विवरण की निम्न तालिका से यह बात स्पष्ट हो जाती है— 'धनराशि लाख रु में'

वर्ष	लक्ष्य	उत्पादन	बिक्री	लाभ
1994-95	2499	250 900	2568	129
1995-96	2500	2883 79	285881	154 42
1996-97	2600	2445 57	2451 79	133 77

ग्राम सभाओं के कार्यालयों में बैठका, उत्सवों, समारोहों आदि के आयोजन हेतु सार्वजनिक स्थान उपलब्ध कराने के उद्देश्य से पंचायत भवन निर्माण की योजना पंचायती राज विभाग द्वारा ग्राम पंचायतों के माध्यम से कार्यान्वित की जा रही है। इस योजनान्तर्गत 80,000 रु. की लागत से पंचायत भवन का निर्माण कराया जाता है। इस योजनान्तर्गत ग्राम सभा के लिए स्वीकृत धनराशि जिला पंचायत राज अधिकारी द्वारा सीधे ग्राम सभा की गॉव निधि में स्थानान्तरित कर दी जाती है। जिसमें से आवश्यकतानुसार धनराशि ग्राम प्रधान तथा ग्राम पंचायत अधिकारी के संयुक्त हस्ताक्षरों में आहरित कर निर्माण कार्य सम्पन्न कराया जाता है। सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास योजनान्तर्गत प्रत्येक सांसद को 2 करोड़ रु. की धनराशि उनके संसदीय क्षेत्र में कराये जाने वाले विकास कार्यों हेतु भारत सरकार द्वारा

प्रत्येक वर्ष उपलब्ध करायी जाती है। योजना की धनराशि जिलाधिकारी के नाम आती है जो कि डी आर डी ए के खाते में रखी जाती है। सासद स्थानीय क्षेत्र विकास योजना के अन्तर्गत विद्यालयों छात्रावास, पुस्तकालय, पेयजल, की सुविधा उपलब्ध कराने के वास्ते नलकूप सड़को, का निर्माण नलकूपों की नहरों पर पुलिया व पुलों का निर्माण, खेलकूद, सांस्कृतिक गतिविधियों तथा अस्पतालों के लिए स्थानीय निकायों के भवनों का निर्माण तालाबों की सफाई करवाना। गोबर गैस सयंत्र, सार्वजनिक शौचालयों, स्नानगृहों, शिशुगृह एवं आगनबाड़ी परिवार कल्याण उप केन्द्रों, सार्वजनिक स्वास्थ्य निगरानी भवनों का निर्माण, गावों-कस्बों की गन्दी बस्तियों वाले क्षेत्रों में और अनुसूचित जाति/जनजाति के निवास क्षेत्रों में बिजली पानी, सार्वजनिक शौचालयों आदि जैसी नागरिक सुविधाओं की व्यवस्था गंदी बस्ती क्षेत्रों में तथा कारीगरों हेतु सामान्य कार्यशाला शेडों का प्रावधान आता है।

उत्तर प्रदेश सरकार की विधायक स्थानीय क्षेत्र विकास योजना है। योजनान्तर्गत प्रत्येक वित्तीय वर्ष में प्रत्येक विधायक को 7500 लाख रुपये की धनराशि उनके विधानसभा क्षेत्र में व्यक्तिगत लाभार्थी धार्मिक स्थलों के निर्माण आदि को छोड़कर सामान्यतया सामुदायिक लाभ के किसी भी कार्य को दिया जा सकता है। योजना की धनराशि मुख्य विकास अधिकारी के नाम आती है जो डी आर. डी ए के खाते में रखी जाती है। इन सबके बावजूद गम्भीर चिन्ता की बात यह है कि इतने प्रयास और इतना धन खर्च करने के बाद भी ग्रामीण विकास (कोराव) को वह गति और दिशा नहीं मिल पायी है जिसकी अपेक्षा की गयी थी। यथार्थ उदाहरण के लिये,

आवास के सन्दर्भ में सातवीं पंचवर्षीय योजना के परिपत्र की कुछ बातें अवलोकनीय हैं, “जहां तक व्यक्ति की मूलभूत आवश्यकताओं का प्रश्न है उस में आवास, भोजन और वस्त्र के बाद तीसरे नम्बर पर आता है। एक सम्य और स्वस्थ जीवन के लिये आवास के कुछ निम्नतम मानदण्ड होने

चाहिए। अतः हमारे जैसे गरीब समाज में इन निम्नतम मानदण्डों को हासिल करना अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर चर्चा का विषय बना हुआ है। यही कारण है कि आवास हमारी सातवीं पंचवर्षीय योजना की मौलिक प्राथमिकता है। ताकि हम गरीबों को सस्ते में स्वस्थ और सभ्य जीवन प्रदान कर सकें। अगर यह समस्या सुलझ जाती है तो हम अपना ध्यान आसानी से स्वास्थ्य, स्वच्छता शिक्षा तथा बेरोजगारी की तरफ ले जा सकेंगे। और यह समाज में समानता लाने में कारगर कदम होगा।⁸

1994 की राष्ट्रीय आवास नीति में आवास को एक विशिष्ट आर्थिक क्षेत्र के रूप में स्वीकार किया गया। नयी पंचायती राज व्यवस्था के अन्दर लाभार्थियों के चयन की जिम्मेदारी ग्राम सभा को दी गयी है। लेकिन आकड़े बताते हैं कि आज भी ग्राम सभा की बैठके निर्धारित समय पर नहीं हो पाती हैं। जिससे आज भी कोराव ब्लॉक के 30545 परिवारों में से 29714 लोग ही अपना आवासीय मकान रखते हैं। 182849 की जनसंख्या के बीच मात्र 16.25 प्रतिशत ही आवास की व्यवस्था है। जबकि इसके लिए प्रत्येक ब्लॉक को केन्द्र सरकार द्वारा 20 लाख रुपये की सहायता दी जाती है।⁹ सरकारी आकड़ों के अनुसार देश में वर्ष 1994-95 तक पक्की सड़कों की लम्बाई 12,16,269 किमी थी जबकि कच्ची सड़कों की लम्बाई 9,63,894 किमी है। वर्ष 1997 में पक्की सड़कों की लम्बाई 13,94,061 किमी है जबकि कच्ची सड़कों की लम्बाई 10,71,816 किलोमीटर है।¹⁰ प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना नामक परियोजना के अन्तर्गत एक हजार से अधिक आबादी वाले सभी गांवों को ये सुविधाएँ मुहैया करा दी जायेगी। इस संदर्भ में कोराव ब्लॉक के आँकड़े बताते हैं कि 1000 से अधिक जनसंख्या वाले मात्र 16 गाँव ही सब ऋतु योग्य सड़कों से जुड़े हैं। जबकि 1000 से 1499 की आबादी

⁸ मिश्रा एस सन *ग्रामीण आवास समस्या एक नीतिगत समीक्षा* कुरुक्षेत्र अक्टूबर 2000 पृ 58-59

⁹ पूर्वोक्त पृ 61

¹⁰ कुरुक्षेत्र अक्टूबर 2000 पृ. 62

वाले गाँवों की संख्या 33 है। इस तरह से 203 आबाद गाँवों में से 60 गाँवों में ही सड़क की व्यवस्था है। वर्ष 1994-95 के स्थिति के अनुसार पक्की सड़कों की लम्बाई 116 किमी ही है। अतः यह कहना भी अतिशयोक्ति नहीं होगा कि गाँवों के आर्थिक पिछड़ेपन का एक बड़ा कारण है कि वहाँ अच्छी बारहमासी सड़कों का अभाव है। पेयजल हेतु योजना में इस कार्य के लिए 16,711 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया। 1991 में राजीव गाँधी पेयजल मिशन के महत्व पर जोर देने, देश के ग्रामीण क्षेत्रों में निर्धारित समय के भीतर सर्वत्र पेय जल उपलब्ध कराने के लिए अक्टूबर 1999 में त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम चलाया गया जिसमें 40 लीटर शुद्ध पेयजल की आपूर्ति करने का मानक है। पानी के स्रोत मैदानी इलाकों में बस्ती से 1 6 किलोमीटर से अधिक दूर पर नहीं होना चाहिए। 31 मार्च 1993 की स्थिति के अनुसार—

<u>वर्ष</u>	<u>मद</u>
1985	72.9
1990	83.8
1995	84.3
1998	90.2 ¹¹

अब कुछ किसान नलकूप लगाकर गन्ने, मूँगफली या अन्य वाणिज्यिक फसलों की खेती शुरू कर देते हैं। वाणिज्यिक फसलों में खाद्यान्न फसलों की अपेक्षा अधिक पानी की जरूरत होती है। जिसके लिए किसानों ने अधाधुनिक नलकूप लगाये हैं। देश में 85 लाख बिजली और डीजल के पम्प हैं। इससे भूमिगत जल का स्तर बहुत नीचे चला गया है। जिससे कोराव विकासखण्ड की 182849 की जनसंख्या में से 136000 की जनसंख्या

¹¹ ग्रामीण विकास और शहरी विकास मंत्रालय की रिपोर्ट, उद्धृत 'इन' कुरुक्षेत्र, अक्टूबर 2000 पृष्ठ 43-45

को ही पेयजल उपलब्ध है। 186 से 102 गांवों में आज भी कुआं ही मुख्य जल स्रोत बना हुआ है। 1990 से 1992 के बीच 16,332 गांवों का विद्युतीकरण और 10.32 लाख नलकूपों का ऊर्जायन सम्पन्न किया जाय। आठवी योजना '1992-1997' से ग्राम विद्युतीकरण की रफ्तार में अपेक्षाकृत गिरावट का दौर शुरू हो गया है। इस अवधि में 18,500 गांवों को बिजली पहुँचायी गयी है। हालांकि 1991 की जनगणना के आकड़ों से समायोजन के बाद यह संख्या और भी कम हो गयी है। लगभग 21.80 लाख नलकूपों को कनेक्शन दिये गये हैं। तब तक देश में ग्राम विद्युतीकरण और पंप सेट ऊर्जायन का स्तर क्रमशः 85 प्रतिशत और 80 प्रतिशत पहुँच चुका था। 1991 की जनगणना के अनुसार देश के गांवों में 11 करोड़ 16 लाख मकान हैं जिनमें से सिर्फ 3 करोड़ 41 लाख (31 प्रतिशत) में बिजली के कनेक्शन हैं।¹² जिसमें से उत्तर प्रदेश के 112803 गांवों से 89117 गाँव ही विद्युतीकृत हैं। कोराव ब्लॉक के 67 गाँव में ही एल टी मेन्स लगे हैं। जिससे मात्र 99 निजी नलकूपों और पम्पसेटों को विद्युत प्राप्त हो रही है। जबकि भूस्तरीय/बेरिंग व निजी नलकूपों संख्या मिलाकर 3552 है। इसीलिए नलकूपों द्वारा शुद्ध सिंचित क्षेत्रफल का कुल शुद्ध सिंचित क्षेत्रफल से प्रतिशत 30 है। कोराव ब्लॉक के 182849 की जनसंख्या में से अनुसूचित जातियों व जनजातियों की कुल संख्या 54169 है। 54169 अनुसूचित जाति/जनजाति की जनसंख्या में से 7172 छात्र व छात्रा में कक्षा 1 से 12 तक शिक्षा प्राप्त कर रहे हैं। 1995-96 की स्थिति के अनुसार कुल 3857 छात्रों को ही छात्रवृत्तियाँ दी गयीं। जबकि शासनादेश में कक्षा 1 से 5 तक के अनुसूचित जाति/जनजाति के छात्रों को 75 रुपये प्रतिमाह '12 माह के लिए तथा कक्षा 6-8 तक 40 रुपये प्रतिमाह '12 माह के लिए' देने का प्रावधान है। वास्तविकता तो यह है कि कुल छात्रों की संख्या के आधे छात्र

¹² कुरुक्षेत्र अक्टूबर 2000 पृ. 32-34

ही छात्रवृत्ति पा रहे हैं। इसीलिए कक्षा 1 से 5 तक कुल छात्रों 20370 में से 5292 छात्र/छात्राएँ ही प्राथमिक शिक्षा प्राप्त कर रहे हैं। तथा कक्षा 6 से 8 में कुल 3575 छात्रों में से 888 छात्र ही लाभान्वित हो रहे हैं। अतः समाज कल्याण विभाग द्वारा चलाये जा रहे छात्रवृत्ति वितरण की प्रक्रिया से मात्र 54 प्रतिशत अनुसूचित जाति/जनजाति के छात्र सहायता प्राप्त कर रहे हैं।

लिटरेसी कैम्पेन इन इन्डिया 1997-98 की रिपोर्ट से पता चलता है कि साक्षरता अभियान में 12.63 करोड़ लोग निरक्षर हैं जिसमें से 61 प्रतिशत महिलाएँ हैं।¹³ जिसके लिए अलग-अलग समितियों ने सुझाव दिया कि पाठशाला इतनी पास होनी चाहिए जिससे बालिकाएँ पैदल ही जा सकें। ग्रामीण क्षेत्रों में ज्यादा से ज्यादा महिला शिक्षिकाओं की नियुक्ति की जाये और उन्हें आदर्श निवास की सुविधा उपलब्ध करवा जाय। इलाहाबाद जनपद के विकासखण्ड कोरांव की वस्तुस्थिति यह है 203 गावों में से 119 में प्राथमिक शिक्षा की व्यवस्था है। इतनी अच्छी व्यवस्था के बावजूद 1995-96 की स्थिति के अनुसार 4727 छात्राएँ ही प्रारम्भिक शिक्षा प्राप्त कर रही हैं। से सीनियर बेसिक कक्षा में सिर्फ 121 छात्रा ही हैं जिसके लिए उन्हें 1 किमी से अधिक की दूरी तय करनी पड़ती है। 121 छात्राओं के बीच मात्र दो स्त्री शिक्षिका हैं। अतः 11 प्रतिशत ही बालिकाएँ कक्षा 1 से 12 तक की शिक्षा में रत हैं।

73 वे संशोधन की लोकतान्त्रिक प्रक्रिया के फलस्वरूप भी 1997 तक 203 गाँवों के लिए 99 ग्राम समा है जबकि 200 से अधिक जनसंख्या वाले गाँवों की संख्या 43 है। तथा 1000 की आबादी वाले गाँवों की संख्या 33 है। 203 गाँवों के बीच मात्र 10 ग्राम विकास अधिकारी केन्द्र हैं। जिला मुख्यालय से इस विकास खण्ड की दूरी 67 किमी. है। इससे स्पष्ट है कि कोरांव ब्लॉक की गति अभी संशोधन अधिनियम के बावजूद भी कछुवे की

¹³ लिटरेसी कैम्पेन इन इन्डिया-एन्युअल रिपोर्ट 1997-98 नेशनल लिटरेसी मिशन नयी दिल्ली

चाल जैसी है। यदि कोराव विकासखण्ड के विकास सम्बन्धी कार्यक्रमों का लेखा जोखा करने बैठते हैं तो हम निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि प्राथमिक व बुनियादी कार्यक्रमों में न तो कोई कमी है और न ही कार्यक्रमों में कोई खामी है। यदि कमी है तो उन नीतियों और कार्यक्रमों को लागू करने वाले तंत्रों में। इसके लिए सबसे बड़ी आवश्यकता है जिला पंचायत ब्लॉक समिति तथा ग्राम पंचायत की नवीन संशोधनानुसार स्थापना की। ताकि उनकी सहभागिता सुनिश्चित हो सके।

73 वे सविधान संशोधन के अनुसार ग्राम सभा का अभिप्राय ग्राम स्तर पर पंचायत क्षेत्र के भीतर समाविष्ट किसी ग्राम से सम्बन्धित मतदाता सूची में दर्ज व्यक्तियों से मिलकर बना निकाय है। ग्राम सभा का भौगोलिक क्षेत्र क्या होगा यह निश्चित करना राज्य सरकार पर छोड़ दिया गया था। जिसके कारण भ्रम की स्थिति पैदा हो गयी थी। इस कारण कुछ राज्यों ने सविधान के प्रावधान को ही अपने पंचायती राज अधिनियम में रख दिया था। इसका अर्थ यह हुआ विभिन्न राज्यों के पंचायती राज अधिनियमों में सम्पूर्ण ग्राम, एक ग्राम का भाग या ग्रामों के समूह को परिभाषित किया गया है। वास्तव में एक ग्राम सभा उन ग्राम पंचायतों के लिये जहाँ एक ग्राम पंचायत में एक से अधिक गाव हैं, अव्यवहारिक सिद्ध हुए हैं। यही कारण है कि ग्राम सभा की बैठकों में उपस्थिति बहुत कम देखी गयी है। एक गाव से दूसरे गाव तक जाने के लिये महिलाओं तथा बूढ़ों को अधिक परेशानी होती है। इस लिये सविधान में संशोधन करके ग्राम सभा के लिये प्रावधान होना चाहिये कि प्रत्येक गाव स्तर पर ग्राम-सभा हो।¹⁴ विभिन्न राज्यों के पंचायत अधिनियमों में ग्राम सभाओं की शक्तियों का यदि अध्ययन करें तो पाते हैं पंजाब तथा तमिलनाडु पंचायत के अतिरिक्त अन्य राज्यों में इसे ग्राम

¹⁴ डा० राजमणि त्रिपाठी, " पंचायती राज के संवैधानिक प्रावधान " एक विश्लेषण कुरुक्षेत्र दिसम्बर 2000, वर्ष 48 अंक 2, पृ 11-12

पंचायत के विकास कार्यों के बहस की सस्था या सुझाव देने की सस्था बनाया गया है। यही नहीं ग्राम पंचायतो पर ऐसा कोई प्रतिबध नहीं है कि वह ग्राम सभा के सुझाव को माने। यहा ग्राम सभा से सम्बधित दो बाते विशेष रूप से उल्लेखनीय है।¹⁵ प्रथम इस सस्था को कोई विशेषाधिकार नहीं दिया गया है। दूसरा जो अधिकार और कार्य उसे सौंपे गये हैं उनको मानना या न मानना ग्राम पंचायत जो उसकी कार्यकारिणी सस्था है। उसकी इच्छा पर निर्भर करता है। दूसरी ओर विकास प्रशासन विकासशील देशो की वर्तमान आवश्यकता के अनुसार अपने को ढाल नहीं पाया है।¹⁶

¹⁵ पूर्वोक्त पृ 12

¹⁶ प्रो० एपिलबी, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया, रिपोर्ट आफ ए सर्वे, 1953, पृ०-8

अध्याय-6

विकास प्रशासन और पंचायती राज
की समस्याएँ

अध्याय—6

विकास प्रशासन और पंचायती राज की समस्याएँ

प्रत्येक मानवीय संस्था में मनुष्यों की प्रकृति, उपलब्ध साधनों की स्थिति, बाहर से मिलने वाला सहयोग आदि बातों पर अनेक समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं। भारत में स्थानीय संस्थाओं की समस्याओं का सम्बन्ध उनके क्षेत्र, कार्य, संगठन, सेवा वर्ग, नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण, वित्तीय प्रबंध, जनता के सहयोग आदि बातों से रहता है। जब तक इन बातों का निराकरण न किया जाय उस समय तक इन संरचनाओं की सफलता का भविष्य एक प्रश्नवाचक चिन्ह बना रहता है।

यह समस्या यहाँ इस लिये उत्पन्न हुई क्योंकि स्थानीय प्रशासन की परम्पराएँ यहाँ किसी टॉनिक की तरह जनता के मानस में नहीं उतारी जा सकती। इस प्रकार की अनेक समस्याओं को समय द्वारा बिना किसी पूर्व प्रयास एवं अध्यावसाय के सुलझा लिया जाता है।

फ्रेडरिक विलियम विल्सन ने 1920 में भारत के स्थानीय शासन के सम्बन्ध में लिखा था—“यह असम्भव है कि कोई व्यक्ति भारत की निर्वाचित नगर पालिकाओं, नगर निगमों तथा जिला परिषदों की दशा का तथा स्थिति का सर्वेक्षण कर और उसके परिणामों से संतुष्ट हो जाये। इस तथ्य से इकार नहीं किया जा सकता है कि उनके अन्तर्गत अनेक भद्दी भोंडी तथा अप्रिय चीजें पनप रही हैं और सामान्यतः जनता में तथा विशिष्ट रूप से सीमित निर्वाचन वृन्द में नागरिकता का बोध अत्यंत भयावह स्थिति में है। कारण कुछ भी हो, इन निकायों में सार्वजनिक जीवन का जो रूप देखने को मिलता है वह पर्याप्त व्यक्तियों की शक्तियों को अपनी ओर आकृष्ट करने में

सफल रहा है। निःसंदेह इस बात के अपवाद मिलेंगे, किंतु सामान्यतः वे इस नियम को सिद्ध करते हैं कि इस समय भारत में स्थानीय जीवन का जो रूप दृष्टिगोचर हो रहा है वह ऐसा ही है जिस पर भारतीय देशभक्त उचित गर्व कर सकें। मैंने इस प्रश्न पर अपने अनेक भारतीय मित्रों से विचार-विमर्श किया है उन्हें उक्त सामान्य कथन की सत्यता को अनिच्छा से स्वीकार करने पर विवश होना पड़ा है, और उन्होंने माना है कि जिस उच्च कोटि के देशभक्ति का परिचय भारत के राष्ट्रीय नेताओं ने असंदिग्ध रूप से दिया है वह (स्थानीय शासन में) सीमित क्षेत्र में देखने को नहीं मिलती।...

जनकारी का अभाव है, परिश्रम करने की प्रवृत्ति का अभाव है और विशेषतः कार्य करने की क्षमता का अभाव है। इसका परिणाम यह हुआ कि वर्तमान द्वैध शासन व्यवस्था का अधिक स्थायी पक्ष आवश्यकता से कहीं अधिक प्रभावी बन गया है। मैंने अनेक बार देखा है कि परिषदों के सदस्यों ने आलोचना तथा सुधार के लिये बहुत बढ़िया मुद्दों को उठाया है, परन्तु उन्हें अपने पक्ष में प्रस्तुत करने के बाद शीघ्र ही उस को वापस लेना पड़ा, क्योंकि उनके पास आवश्यक जानकारी नहीं थी और उन्होंने अपने मुद्दों का लगन व गहराई के साथ अध्ययन नहीं किया था।...

कोई ईमानदार व्यक्ति इन निकायों की वर्तमान स्थिति से संतुष्ट नहीं हो सकता। सभी विभागों में भ्रष्टाचार एवं सांप्रदायिकता व्याप्त है, जहां उनका अभाव है, वहां अकुशलता का बोलबाला है। ऐसे उदाहरण हैं जब कि देश भक्तों ने स्थानीय स्वशासन में प्रवेश किया है, स्तर को उठाने और ऐसे कार्यों को करने का प्रयत्न किया जिन पर स्थानीय निवासियों को गर्व हो सके।

पण्डित जवाहर लाल नेहरू ने इलाहाबाद से अथक प्रयास किया, किन्तु अन्त में ऊब कर उन्होंने अपना प्रयत्न छोड़ दिया। जिस व्यक्ति को औसत दर्जे की नगर पालिका के सामान्य निकम्मेपन की निजी जानकारी है

वही इस निकर्ष पर पहुँच सकता है। जब तक जनता से नागरिक में पूर्ण क्रान्ति नहीं होती तब तक किसी क्रान्तिकारी परिवर्तन की आशा नहीं की जा सकती। मैं भारत के देश भक्तों को आग्रह पूर्वक बदलना चाहता हूँ कि निरोग और शक्तिशाली राज्य के दो समन्वित लक्षणों को विकसित करना अत्यधिक महत्वपूर्ण है— उनमें जनता की नागरिक चेतना को विकसित करना है उन्हें प्रशासनिक सेवाओं के सदस्यों में अधिक उच्च, अधिक श्रेष्ठ तथा आत्म त्याग की भावना जागृत करनी है। विशेषकर स्थानीय शासन के क्षेत्र में।¹

स्वतंत्रता के पश्चात् भारत में नौकरशाही के बढ़ते आकार ने विकास कार्यों को जितनी गति दी इसकी परम्परागत कार्य प्रणाली के कारण देश को उतनी ही बाधाओं के सामना करना पड़ा।² जहाँ देश के समस्त कुलीन के विचार रूढ़िवादी और अवसरवादी रहे, जो सुधार केवल रूढ़ियों को बनाये रखने के हित में ही करना चाहे वहाँ विकास प्रशासन की स्थापना हो ही कैसे सकती है।³ हमारे देश में विकास प्रशासन की स्थापना यद्यपि प्रो. रिग्स के सन्तुलित विकास⁴ की मान्यता के आधार पर करने का प्रयास रहा है किन्तु हम उसे उचित स्तरों तक उपलब्ध नहीं करा पाये हैं। भालेराव ने भारतीय विकास प्रशासन की तीन प्रमुख समस्याएँ बतायी

1—प्रशासन में राजनीति अधिक आ गयी है

2—संचार प्रणाली की कमी है।

3—प्रशासन की वही रूढ़िवादी प्रणाली है जो नियामक प्रशासन में अपनायी गयी है।

¹ विल्सन फेडरिक विलियम, सम इण्डियन प्रब्लम, इलाहाबाद, राम नारायण लाल, 1929 पृष्ठ 48—55

² सुरेन्द्र कटारिया एव शशि इन्दुलिया 'विकास प्रक्रिया में प्रशासनिक सुधारों का महत्व' योजना, सितम्बर 2000 पृष्ठ 40

³ ऐप्टर, दि पॉलिटिक्स ऑफ मॉडर्निटी पृष्ठ 85

⁴ डबल्यू एफ रिग्स, ऐडमिनिस्ट्रेशन इन डेवलपिंग कंट्रीज: ए थ्योरी ऑफ प्रिज्मैटिक सोसाइटी 1964

कई विचारणीय प्रश्न प्रशासनिक चिन्तकों, नीति निर्माताओं और बुद्धिजीवियों को झकझोर रहे हैं— हमारी विकासोन्मुख व्यवस्था में “विविधज्ञ प्रशासक” (जनरलिस्ट एडमिनिस्ट्रेटर) तथा विशेषज्ञ परामर्श (स्पेशलिस्ट या टेक्नोक्रेट) की क्या भूमिका और स्थान हो? प्रशासन में व्याप्त भ्रष्टाचार और लालफीताशाही को कैसे दूर किया जाय? प्रशासन ग्रामीण जनता से अपना तादात्म्य किस प्रकार स्थापित करे, लोक सेवाओं को राष्ट्रीय लक्ष्य के प्रति कैसी प्रतिबद्धता या भावात्मक लगाव हो?⁵ संक्षेप भारतीय विकास प्रशासन की निम्नलिखित समस्याएँ हैं—

1— नियामकीय प्रशासन पर निर्भरता—

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के फलस्वरूप राज्य के दो प्रकार के कार्य हुए— नियामकीय कार्य तथा विकास कार्य। नियामकीय कार्य करने का भार पूर्णतः राज्य सरकार पर छोड़ा गया तथा विकास कार्यों को करने में पंचायती राज संस्थाओं का सहयोग प्राप्त किया गया। इसका यह प्रभाव हुआ कि ये संस्थाएँ विकास कार्यों को सम्पन्न करने में शक्तिहीनता के कारण नियामकीय प्रशासन पर आधारित होती गयी। रॉबर्ट डूबिन ने तो यहाँ तक कहा है कि “नीति सम्बन्धी निर्णय लेने में विशेषज्ञ तो एकदम अनुपयुक्त होते हैं।”⁶ हैरोल्ड लास्की के अनुसार “प्रशासकीय निर्णय कार्यमूलक ज्ञान को ग्रहण करते—करते विशेषज्ञ सामान्य ज्ञान की बलि चढ़ा देते हैं। सरदार बल्लभ भाई पटेल ने संविधान सभा में विविधज्ञ प्रशासकों के योगदान की चर्चा करते हुए आधुनिक भारत के निर्माण में उनके अस्तित्व और सेवाओं की

⁵ डॉ॰ नरेन्द्र कुमार सिन्धी ने ब्यूरोक्रेसी: पोजीशन्स एण्ड पर्सन्स (अभिनव पब्लिकेशन) नयी दिल्ली 1975 पृ० 288—300 पृ० 317 में राजस्थान की नौकरशाही का व्यवहारवादी अध्ययन करते हुए पाया कि 62.6 प्रतिशत उच्च अधिकारी यह महसूस करते हैं कि देश के वर्तमान सामाजिक आर्थिक वातावरण में लोकतंत्र हानिप्रद व्यवस्था है। 56.2 प्रतिशत अधिकारी यह महसूस करते हैं कि हमारी वर्तमान दुर्दशा का कारण ‘समाजवाद’ पर अत्यधिक बल देना है। 75 प्रतिशत अधिकारी यह मानते हैं कि आर्थिक नियोजन की भारतीय विधि त्रुटि पूर्ण है। कहने का तात्पर्य यह है कि हमारी नौकरशाही लोकतंत्र समाजवाद और आर्थिक नियोजन से प्रतिबद्ध नहीं है, उनमें कम विश्वास करती है।

⁶ रॉबर्ट डूबिन प्रशासन में मानवीय सम्बन्ध प्रेन्टिस हाल नई दिल्ली 1961 पृ० 185—86

भूरि-भूरि प्रशंसा की थी।⁷ राज्य पर सचिव फिर विकास आयुक्त और बाद में जिला विकास अधिकारी फिर खण्ड अधिकारी और बाद में ग्राम सेवक श्रृंखला हो गयी परिणाम यह हुआ कि जिला प्रशासन का औपनिवेशिक ढांचा सामुदायिक विकास के प्रशासनिक ढांचे और उसकी आत्मा को निगल गया।⁸ बल्कि यह कहा जासकता है कि विकेंद्रीकरण आने के लिये विकेंद्रीकरण को बढ़ाया गया। इस लिये कलेक्टर विशेषज्ञ भी हैं और प्रबंधक भी और प्रशासक भी और सबसे ऊपर वह राज्य सरकार का प्रतिनिधि होता है।⁹ भावनात्मक रूप से उदासीन या तटस्थ नौकरशाही लोकतांत्रिक और सामाजिक मूल्यों के प्रति प्रतिबद्ध नहीं हो सकती। जैसा कि विभिन्न अध्ययनों¹⁰ से ज्ञात हुआ कि खण्ड विकास अधिकारी पद ने खण्ड स्तर पर जन सहयोग प्राप्त करने की अपेक्षा प्रशासनिक शक्तियों में योगदान करके जन सहयोग की समस्या को उलझा दिया। अनुभवों तथा अनुसंधानों से यह तथ्य सामने आया है कि प्रशासनिक सेवा से सम्बन्धित अधिकारी का नियामकीय कार्यों में अत्यधिक व्यस्तता का प्रभाव विकास प्रशासन पर नकारात्मक पड़ता है। पिछले एक दशक से विविधज्ञों सामान्यको और विशेषज्ञों के बीच जो विवाद सुनाई पड़ रहा है।¹¹ वह हमें वस्तुतः ब्रिटिश शासन से विरासत में मिला है और हम उसमें कोई मौलिक परिवर्तन किए बिना उसके साथ पूरी तरह से चिपटे हुए हैं। जिला तहसील प्रखण्ड और ग्राम स्तर पर ऐसा कोई प्रभावी राजनैतिक और शायद न्यायिक ढांचा नहीं है जो स्थानीय प्रशासन के दमन उपेक्षा, अकुशलता और अधिकार के

⁷ सी पी माम्मरी, ब्यूरोकेसी ऐंड पॉलिटिक्स इन इण्डिया, 1977 पृष्ठ 61-62 से उद्धृत

⁸ डा आर एस तिवारी जिला प्रशासन विकेंद्रीकरण की ओर एक और कदम

⁹ वही

¹⁰ बी मुखर्जी कम्यूनिटी डेवलपमेन्ट इन इण्डिया, पृष्ठ 17

¹¹ उत्तर प्रदेश में आई. ए. एस. अफसरों के एक छत्र राज्य के खिलाफ इन्जीनियर डॉक्टर तथा अन्य में वालों के अधिकारियों के बीच लम्बे समय से चला आ रहा शीतयुद्ध अब खुले संघर्ष का रूप लेने लगा है। रविवार कलकत्ता 22-28 सितम्बर 1985 पृष्ठ 28

दुरुपयोग को रोक सके।¹² व्हाइट के शब्दों में “लोकतांत्रिक समाज में शक्ति पर नियन्त्रण आवश्यक है। शक्ति जितनी अधिक है नियन्त्रण की भी उतनी अधिक आवश्यकता है।¹³

2— ग्रामीण जनतंत्र की असमर्थता— महात्मा गाँधी का स्वप्न था कि “पंचायत की व्यवस्था में हर गाँव स्वावलम्बी और स्वतंत्र होना चाहिए। भारत जैसे विशाल और गाँवों में फैले जन-समूह का कल्याण पंचायतों द्वारा बहुत अच्छे ढंग से हो सकता है।” सामान्यतः ये संस्थाएँ राज्य सरकार की नीति तथा कार्यक्रम के क्रियान्वयन का कार्य करती हैं। इस प्रकार से ये संस्थाएँ मात्र राज्य सरकार की प्रतिनिधि होकर रह गयी हैं, इनके क्रियाकलापों में स्वविवेक का अभाव पाया जाता है। ऐसी स्थिति में ये लोकतांत्रिक संरचनाएँ न होकर केवल प्रत्योजित ¹⁴ संस्थाएँ रह गयी हैं। इस प्रणाली के सबसे प्रमुख आलोचक इंग्लैंड के मुख्य-न्यायाधीश लार्ड हेवार्ट ने इसे नवीन निरकुशता की सज्ञा दी।

संविधान के 73वें संशोधन में सबसे बड़ी कमी जो देखने को मिलती है वह यह है कि शक्तियों का हस्तान्तरण राज्य सरकारों की स्वेच्छा पर रखा गया है। राज्य सरकारें अपने अधिकारों से वंचित होना नहीं चाहतीं। फलस्वरूप पंचायती राज संस्थाएँ पहले की तरह राज्य सरकारों की कृपा दृष्टि पर हैं।¹⁵

4— पंचायती राज का नेतृत्व ग्रामीण अभिजनों के हाथों में—

अधिकांश प्राचीन राजनीतिक दार्शनिकों ने इस दृष्टिकोण का प्रतिपादन किया है कि अपनी प्राकृतिक क्षमताओं और गुणों की दृष्टि से

¹² एस. आर. माहेश्वरी इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन नयी दिल्ली 1979 पृष्ठ 195-99

¹³ एच. डी. व्हाइट इण्ट्रोडक्शन टू दि स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन चतुर्थ संस्करण पृष्ठ 510

¹⁴ अवस्थी अमरेश्वर और माहेश्वरी श्री राम, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, लक्ष्मीनारायण 1972 पृष्ठ 494

¹⁵ ओ.सी. सूद आजादी से 2001 तक पंचायती राज का सफर, कुरुक्षेत्र. जनवरी, 2002 पृष्ठ 36

असमानता के कारण प्रत्येक व्यक्ति हर प्रकार के कार्य करने के लिए सक्षम नहीं होता। यही कारण है कि जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में कुछ लोग अन्य की अपेक्षा प्रमुखपूर्ण तथा सम्मानित स्थान रखते हैं। लासवेल ने विशिष्ट वर्ग को “प्रभावशाली” कहकर परिभाषित किया है।¹⁶ ये प्रभावक वे हैं जो जितना भी प्राप्त है उसका अधिकतम पाते हैं, अधिकतम पाने वाले श्रेष्ठ वर्ग है, शेष जनता।¹⁷ एक जनतंत्रीय शासन व्यवस्था में जिसमें जनता के सम्प्रभु होने का दावा किया जाता है और यह कहा जाता है कि सरकार को बनाने व बदलने का आधिपत्य जनता के पास है। वास्तव में सरकार पर कुछ ही लोगों को आधिपत्य होता है। इसका अर्थ यह है कि प्रत्येक समाज में राजनीतिक शक्ति का प्रयोग व्यावहारिक रूप से एक समूह विशेष के द्वारा किया जाता है। लासवेल का कहना है कि जनता जनसमूह पर एक विशिष्ट वर्ग शासन करता है जो उस जनसंख्या का चुना हुआ तत्व होता है।¹⁸ अनेक अध्ययनों ने यह सिद्ध कर दिया है कि ग्रामीण अभिजन शोषक संरचना को कायम रखने की स्वयं अपनी क्रियाविधि विकसित कर लेते हैं। जो कल्याण राज्य से उनको मिलने वाले विपुल ससाधनों से और भी मजबूत हो जाती है। वर्नी का कहना है कि अभिजन वर्ग में धनिकतंत्र और कुलीनतंत्र दोनों ही के कुछ लक्षण पाये जाते हैं।¹⁹ वास्तव में विशिष्ट वर्ग को जो विशिष्ट स्थान और विशेषाधिकार मिलता है। वह जनसाधारण के द्वारा दिये जाने वाले सम्मान और मान्यता के कारण मिलता है। यह पूर्वधारणा कि सूक्ष्म स्तर पर लोगों की मान्य प्रतिनिधिक सहभागिता से ही

¹⁶ हैरोल्ड डी. लासवेल *एंड अदर्स: दि कंपरेटिव स्टडी ऑफ एलीट्स, ऐन इंट्रोडक्शन ऐंड विब्लोग्राफी* 'स्टेन फोर्ड यूनि प्रेस 1952 पृष्ठ 13

¹⁷ हैरोल्ड डी. लासवेल: *पोलिटिक्स हू गेट्स व्हाट, व्हेन, हाउ मैग्नाहिल*, 1936 पृष्ठ 13

¹⁸ एस. एम. सईद *भारतीय राजनीतिक व्यवस्था*, सुलम प्रकाशन लखनऊ 1990 पृष्ठ 315

¹⁹ डी. वी. वर्नी, *दि एनालिसिस ऑफ पोलिटिकल सिस्टम 'राउप्लेडा ऐंड केगन पाल लि0 1959 पृष्ठ*

विकासात्मक क्रियाकलाप में सामूहिक सहभागिता फलित हो जायेगी, अब तो कल्पित ही सिद्ध हुई है।

4-- राजनीतिक एवं प्रशासनिक अधिकारियों के मध्य सम्बन्धों की समस्या:—

कुलदीप माथुर ने राजस्थान एवं उत्तर प्रदेश के खण्ड विकास अधिकारियों का तुलनात्मक दृष्टिकोण से अध्ययन करके इस तनावपूर्ण स्थिति के दो कारण बताये हैं प्रथम, प्रशासनिक अधिकारियों पर राजनीतिज्ञों द्वारा सन्देह किया जाता है।²⁰ द्वितीय प्रशासनिक अधिकारी जन प्रतिनिधियों को हेय भावना की दृष्टि से देखते हैं। अधिकांश उत्तरदाताओं का मत था कि 77.5 प्रतिशत वर्तमान व्यवस्था की अपेक्षा पूर्व व्यवस्था अच्छी थी। इनमें से आधे से अधिक 58.2 प्रतिशत उत्तरदाता अधिकारी ऐसे थे कि जनता के किसी वर्ग अपने अधिकारों को बाँटने के विरोधी थे। टी.टी. कृष्णामाचारी बनाम एच.एम. पटेल विवाद 1957²¹ मंत्री और लोक सेवक विवाद झलकने लगा। विवियन बास रिपोर्ट में टिप्पणी की गयी है कि किसी ने भी सही नहीं बताया और कुछ कहा उसमें असत्य की गन्ध आती है।²² गुलजारी लाल नन्दा बनाम एल. पी. सिंह विवाद 1966 में नन्दा ने अपने पत्र में प्रधानमंत्री को लिखा कि लोक सेवक में जैसी आशा की जाती है वैसा सहयोग व सहायता गृहसचिव से नहीं मिल पा रही है। नीति निर्धारण के स्तर पर निर्णय लेने में बात नहीं मानी जाती। क्या आपने प्रधानमंत्री कभी सोचा कि

²⁰ एल. पी. सिंह रिटर्न इनस्ट्रक्शनस ऑन इनटेलीजेन्स वर्क "इण्डियन एक्सप्रेस" नयी दिल्ली 23 दिसम्बर 1987 पृष्ठ 7

²¹ एस. आर. माहेश्वरी इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन, 1984 पृष्ठ 195

²² द विवियन बास बोर्ड ऑफ इन्क्वायरी रिपोर्ट पृष्ठ 36

आपके द्वारा दिये गये उपकरणों (सचिव) से मैं काम कैसे कर सकूँगा?²³ के हनुमन्तैया बनाम बीसी गांगुली विवाद 1971 में रेलवे बोर्ड के अध्यक्ष गांगुली ने कहा है कि “देखिए रेलवे बोर्ड के चेयरमैन की कैसी दुर्गति राजनीतिज्ञ करते हैं जो कि भारत सरकार का इतना वरिष्ठतम अधिकारी है। और 52 प्रतिशत सरकार के कर्मचारियों को नियन्त्रित करते हैं, जिसके सेवा निवृत्त होने में मात्र 3 माह 6 दिन ही शेष रह गये हैं—”²⁴

प्रधानमंत्री को अधिकारियों को झिडकने या उनका स्थानान्तरण करने का अधिकार है।——— यदि इन अधिकारियों को यह मान हो जाये कि सचिव को सम्बन्धित मन्त्री या प्रधानमंत्री अपमानित करते हैं तो वह कैसे सेवाओं में अनुशासन रख सकता है।²⁵ मुनरों के शब्दों में, मन्त्रिमण्डल और संसद आते हैं और चले जाते हैं लेकिन टेनिस की सरिता की भाँति स्थायी कर्मचारी अपने मार्ग पर शक्तिपूर्वक चलते जाते हैं।²⁶ वर्तमान में भारत जैसी ससदीय प्रणाली में लोकसेवकों का मन्त्रियों पर प्रभाव और अधिक बढ़ गया है। मिली जुली एवं अल्पमतीय अस्थिर सरकारों के कारण मन्त्रिगण अपनी कुर्सी तथा अस्तित्व की रक्षा के संकट से जूझते रहते हैं। उन्हें इन परिस्थितियों यानी (Crisis of existence) के कारण विभागीय कार्य करने की फुर्सत ही नहीं मिलती। फलस्वरूप नौकरशाही के क्षेत्र में वृद्धि हुई है।²⁷ जहाँ एक मंत्री दो या तीन जिलों का सर्वेसर्वा है तो फिर पंचायती राज और नगर पंचायतों की स्वायत्तता खतरे में पड़ जायेगी। यदि प्रभारी मंत्री अधिकार-विहीन होता है तो फिर उससे कोई लाभ नहीं होगा।²⁸ वस्तुस्थिति यह है कि मन्त्री एवं लोक सेवक के सम्बन्ध विभागीय नीति या निर्णय

²³ quoted इन द इण्डियन एक्सप्रेस नवम्बर 10, 1969 पृष्ठ 2

²⁴ द स्टेट्समैन, 2 अक्टूबर 1971 पृष्ठ 9

²⁵ राजस्थान पत्रिका 29 जनवरी 1987

²⁶ मुनरो द गवर्नमेन्ट ऑफ यूरोप पृष्ठ 116

²⁷ सी. पी. भाम्नी ब्यूरोक्रेसी एंड पॉलिटिक्स इन इण्डिया

²⁸ डॉ. आर. एस. तिवारी, पाश्चात्त्य पृष्ठ 31

निर्माण के स्तरों पर निर्भर करते हैं। उच्च स्तर पर उनके सम्बन्ध बराबरी और सहयोग, मध्य स्तर पर आदेश अनुपालन तथा निम्न स्तर पर स्वामी सेवक जैसे होते हैं।²⁹

5— भ्रष्टाचार— किसी न किसी रूप में भ्रष्टाचार मानव में सदैव कायम रहा है। कौटिल्य ने अपनी पुस्तक अर्थ शास्त्र में भ्रष्टाचार के 40 प्रकारों का उल्लेख किया है। उसके शब्दों में, “जिस प्रकार जिहवा पर रखे शहद का स्वाद न लेना असम्भव है उसी प्रकार किसी प्रकार के शासकीय अधिकारी के लिए राज्य के राजस्व के एक अंश का भक्षण न करना असम्भव है।” प्रखण्ड स्तर पर सरपंच, प्रधान और विकास अधिकारी विकास योजनाओं का बहुत बड़ा भाग हड़प लेते हैं। उच्चाधिकारी, नौकरशाही, लालफीताशाही, रिश्वतखोरी, अनुदारवादिता आदि दुर्गुणों के वातावरण में विकास प्रशासन दम तोड़ रहा है। आचार्य कृपलानि ने ठीक ही कहा था कि “भ्रष्टाचार प्रशासन में केवल निम्न स्तर पर है पर आज किसकी हिम्मत है जो यह कहे कि भ्रष्टाचार उच्च स्तरों में नहीं है। इण्डिया टुडे के अनुसार,” भ्रष्टाचार विरोधी अभियान की सबसे बड़ी उपलब्धि आई.ए.एस. बी.के. मीणा की गिरफ्तारी कही जानी चाहिए। राजस्थान के इतिहास में शायद यह पहला मौका है जब किसी आई.ए.एस. अफसर को भ्रष्टाचार के मामलों में गिरफ्तार किया गया। जयपूर के ग्रामीण विकास अभिकरण के निदेशक रहे बी.के.मीणा के कार्यकाल के दौरान एक करोड़ पाँच लाख रुपये की सरकारी राशि का घोटाला हुआ। यह राशि ट्राईसेम व स्फाईट योजना के तहत खर्च की जानी थी। जिला ग्रामीण विकास अभिकरण में 4 अगस्त, 1989 से 23 अक्टूबर 1989 के बीच यह राशि करीब डेढ़ दर्जन फर्जी स्वयंसेवी संस्थाओं

²⁹ वी. सुहब्रमणियम्, “रोल ऑफ सिविल सर्विस इन इण्डियन पॉलिटिकल सिस्टम,” LPJ.A. XVII, 2 अप्रैल जून 1971 पृष्ठ 260

के नाम से उठायी गयी।³⁰ मई 1992 में राजस्थान में एक अन्य आई.ए.एस अधिकारी श्री रविशंकर श्रीवास्तव को भ्रष्टाचार के आरोप में निलम्बित किया गया। वे जिला ग्रामीण विकास अभिकरण के प्रयोजना निदेशक थे, उस समय उन्होंने सरकारी धन का दुरुपयोग किया। जाँच के दौरान पता चला कि श्रीवास्तव एवं उनके मातहत अधिकारियों ने दफतर में मिठाई मगवाने तक में सरकारी पैसा खर्च किया जो पैसा ग्रामीण विकास अभिकरण के माध्यम से गरीब व ग्रामीण पिछड़े लोगों के विकास कार्यों पर खर्च होना था। उस धन से रंगीन टेलीविजन, वी.सी.आर., तीन आधुनिक टेलीफोन उपकरण, कीमती फर्नीचर, काकरी एवं रसोई के उपकरण, गैस स्टोव एवं गीजर जैसी घरेलू उपयोग की सामग्री। जाँच में श्रीवास्तव के खिलाफ यह पाया गया कि बिना प्रावधान और बिना अनुमोदन के इस प्रकार हुई एक करोड़ 28 लाख की राशि का घोटाला हुआ है।³¹

6— प्रतिबद्ध नौकरशाही— क्या प्रतिबद्धता से अभिप्राय अपने राजनीतिक स्वामी की इच्छा और आकांक्षा के अनुसार अपने विचारों को ढालते हुए उन्हें केवल परामर्श दे जो उन्हें पसन्द हो?³² जबकि राज्य की क्रियाओं की सफलता असफलता लोक प्रशासन पर ही निर्भर रहती है।³³ औपचारिकता का अत्यधिक पालन करते-करते भारतीय प्रशासन तंत्र मशीन की तरह लगता है और उसकी निर्णय लेने की क्षमता क्षीण सी लगती है। इसका परिणाम यह हुआ कि अधिकारी वर्ग उत्तरदायित्व वहन करना पसन्द

³⁰ इण्डिया टुडे 31 जुलाई 1990, पृ 36

³¹ राजस्थान पत्रिका 21 मई, 1992

³² अशोक मेहता की दृष्टि से लोकतांत्रिक शासन प्रणाली में प्रतिबद्ध नौकरशाही का विचार असम्बद्ध है। लोकतंत्र में सरकारें बदलती रहती हैं अतः नौकरशाही के लिए बड़ा कठिन होगा कि वह किन विचारों के साथ प्रतिबद्ध रहे। द इण्डियन पालिटिकल साइंस रिव्यू, खण्ड 5 सं. 1 अक्टूबर 1979 मार्च, 1972, पृ 50

³³ डॉ. महादेव प्रसाद शर्मा, लोक प्रशासन: सिद्धान्त एवं व्यवहार "किताब महल, इलाहाबाद 1971" पृ 014

नहीं करते, हर बात का दायित्व दूसरो पर टालने के आदी हो जाते हैं।³⁴ लोक सेवको के बारे में तो कहा जाता है कि वे कपड़ा तो काटते हैं परन्तु उन्हें शरीर का पता नहीं होता।³⁵ डॉ प्रभुदत्त शर्मा लिखते हैं कि “ प्रशासन प्रतिबद्धता का भारत में इसलिए भी विरोध है कि इससे सेवाओं का राजनीतिकरण जिस गति से होगा वह राजनीति में अस्थिरता ला सकता है, व्यवस्था को तोड़ सकता है और प्रशासकों का मनोबल गिराकर उन्हें सार्वजनिक लूट और भ्रष्टाचार की ओर उन्मुख कर सकता है। प्रतिबद्धता का विचार सेवाओं की तटस्थता पर आघात है और उनकी योग्यता के लिए एक भारी खतरा बन सकता है। प्रशासक राजनीति का सामना करते हैं किन्तु वह यह नहीं चाहते कि प्रतिबद्धता के नाम पर उनकी स्थिति दासता की बन जावे।

दूसरी ओर राष्ट्रीय विकास और सामाजिक-परिवर्तन के प्रबन्ध में भारतीय प्रशासन तन्त्र की भूमिका का विश्लेषण करते समय भी यह तथ्य सर्वविदित है कि नौकरशाही का बेबर प्रतिमान—जिसका ध्येय सगठनात्मक कुशलता और प्रभावशीलता प्राप्त करना है— मोटे तौर पर राष्ट्रीय विकास अनेक समस्याओं के समाधान के लिए अनुपयुक्त है जैसे कि गरीबी हटाने के कार्यक्रम, जनसंख्या नियंत्रण के कार्यक्रम तथा वृहत-सामाजिक आर्थिक परिवर्तनों के अन्य प्रयासों के लिए अनुपयुक्त है। विकाय प्रशासन विकाय शील देशों में वर्तमान प्रशासन आवश्यकतानुसार अपने को ढाल नहीं पाया है।

7: अधिकारों के विकेंद्रीकरण की समस्या:

अभी भी यह समस्या बनी हुई है कि पंचायती राज की इन त्रिस्तरीय इकाईयों को किस सीमा तक कौन से अधिकार दिये जायें? जनसंस्थाओं को

³⁴ कार्ल जे फेडिक, कान्सटीट्यूशनल गवर्नमेंट एण्ड डेमोक्रेसी “द्वितीय संस्करण 1951” पृष्ठ 57-58

³⁵ डॉ पी डी शर्मा भारत में लोक प्रशासन ‘जयपुर 1979’ पृष्ठ 370

निर्णय करने और कार्यक्रमों के देखभाल का कार्य सौंपा गया है।³⁶ इस आलोचना से नहीं बचा जा सकता कि पंचायती राज ने विकास के लाभों को समानतः वितरित करने के स्थान पर आर्थिक असमानताओं को और अधिक करने में योगदान दिया है। विकास के अधिकतर लाभ राजनीति पर प्रभाव रखने वालों को मिला है। जो सामाजिक और आर्थिक रूप से परम्परागत ग्रामीण समाज में सर्वोच्च स्थान रखते हैं। अतः क्या पंचायती राज हमारी ग्रामीण अर्थ व्यवस्था में समाजवादी समाज बनाने की समतावादी प्रवृत्ति को प्रोत्साहित करेगा, अभी देखना है।³⁷

आर्थिक योजनाओं एवं आर्थिक प्रगति का भार समाज के ऊपर सीढ़ी पर पहुँच व्यक्ति से नहीं, नीचे स्तर पर विद्यमान व्यक्ति से होगा।³⁸ चेम्सफोर्ड रिपोर्ट कि “वे बाहरी नियन्त्रण से यथासम्भव अधिकाधिक रहे।³⁹ जबकि राज्य सरकार का नियन्त्रण पंचायत के काम के हर क्षेत्र में फैला हुआ है जैसे कर्मचारियों की नियुक्ति, अभिलेखों का प्रबंध, वित्तीय प्रशासन चुनाव, इत्यादि। यदि कोई पंचायत उस कार्य को करने में असफल रहती है जो उसको करना है तो राज्य सरकार उस आय को अपना कोई अधिकारी नियुक्ति करके करवा सकती है, और उसका खर्च पंचायत से वसूल करती है, राज्य सरकारें आवश्यक रिपोर्ट तथा अभिलेख माग सकती हैं। यदि उसके विचार में पंचायत के किसी प्रस्ताव को कार्यान्वित से सार्वजनिक

³⁶ Maharashtra Committee on Democratic Decentralisation rightly observed that, “ it should be possible to establish democratic bodies, invest them with necessary authority and provide them with suitable administrative machinery and initial resources so that they would be able to plan and implement all schemes of local nature with efficiency, speed and economy. The fundamental purpose of decentralisation should be to train the local leadership to assume higher responsibilities and to serve the people maximum efficiency and economy with the minimum vexation so as to meet their growing needs within the resources at their disposal giving propriety where it is legitimately due thus on opinion is need content of decentralisation.” Report of the Committee on Democratic Decentralisation, Cooperation and Real Development, Department of Maharashtra, Bombay, 1961, p-52

³⁷ इक्बाल नारायण ‘इन्ट्रोडक्शन’ इन माथुर एंड नारायण पंचायती राज प्लानिंग एंड डेवेलपमेंट पेज 26,

³⁸ फौ दीनदयाल उपाध्याय—उद्धृत सूचना एवं जनसम्पर्क विभाग, उत्तर प्रदेश लखनऊ अगस्त 1994

³⁹ माण्टेन्सू चेम्सफोर्ड रिपोर्ट पैरा 188

जीवन, स्वास्थ्य एवं सम्पत्ति के लिये खतरा उत्पन्न हो सकता है तो वह उस प्रस्ताव को स्थगित कर सकती है। कुछ विशेष परिस्थितियों में वह किसी प्रधान, उपप्रधान या उसके किसी सदस्य को हटा भी सकती है यदि कोई पंचायत लगातार अपने कर्तव्यों की अवहेलना करे तो सरकार निलंबित कर सकती है।⁴⁰

चूँकि सरकार पंचायत को सहायतार्थ अनुदान देती है, इसलिये भी उसे पंचायत कार्यों को नियंत्रित करने का अवसर मिल जाता है। अतः राज्य सरकार व्यापक रूप से पंचायत का पथप्रदर्शन, नियंत्रण तथा नियमन करती है।⁴¹

जहाँ तक पंचायती राज की विस्तृत इकाईयों के अधिकार का प्रश्न है इस सन्दर्भ में जय प्रकाश नारायण का वक्तव्य, “पंचायत राज संस्थाओं को गाव, मण्डल व जिले स्तर पर स्वाशासन की इकाईयों के रूप में कार्य करना चाहिए। स्वाशासन की इकाईयों के रूप में कार्य करते हुए वे अपने स्रोतों व जरूरतों की सीमा में दायित्व निभा सकती हैं। इसका यह अभिप्राय होगा कि जहाँ कि पंचायत काम न कर सके, वहाँ उससे ऊँची इकाई को वह दायित्व सौंप दिया जायेगा। यह भी कहा जाना चाहिए कि कुछ वर्षों में इन संस्थाओं को फलने-फूलने व कार्य करने में विभिन्न स्तरों पर सरकार के रूप में समर्थ हो जाना चाहिए।”⁴²

8— संगठन की समस्या:—

सामान्यतः ग्रामीण स्थानीय शासन की इकाई जिला होता है। मद्रास में औसत जिले का आकार 6000 वर्ग मील, बम्बई में 5000 वर्गमील, बंगाल में 2700 वर्गमील, तथा उत्तर प्रदेश में 2500 वर्ग मील है। इंग्लैण्ड में

⁴⁰ 73 वें संविधान संशोधन विधेयक की धारा 95' उद्धृत सूचना एवं जनसम्पर्क विभाग उत्तर प्रदेश लखनऊ, अगस्त 1999, पृष्ठ 45

⁴¹ आर एस तिवारी, “जिला प्रशासन: विकेंद्रीकरण की ओर एक कदम कुरुक्षेत्र मई, पृष्ठ 29

⁴² उद्धृत जे० सी० जौहरी, आर० के० पुरवार, भारतीय शासन और राजनीति 1990 पृष्ठ 713

प्रशासनिक जिले का औसत क्षेत्रफल 970 वर्ग मील है। जिले की औसत जनसंख्या भी इंग्लैण्ड की जनसंख्या से कहीं बड़ी होती है। अतः इस बात की सरलता से कल्पना की जा सकती है कि निर्वाचित अध्यक्ष को ग्रामीण क्षेत्रों के साथ निजी सम्पर्क स्थापित करने और परिषद की विभिन्न कार्यवाहियों का परिवीक्षण करने में कितनी कठिनाई होती होगी।⁴³ जब पंचायत क्षेत्र का निर्धारण करते हैं तो मुख्य रूप से यह बात ध्यान में रखी जाती है कि उस क्षेत्र के चारों ओर रहने वाली जनता पंचायत कार्यालय तक पहुँच सके, अपनी समस्याओं को रख सकें और उसके कार्यों में वांछित योगदान देती रहे। इसी कारण यह प्रयास किया जाता है कि पंचायत क्षेत्र को कोई भी गाँव पाँच मील से अधिक दूर न हो।

इसी तरह पंचायत समिति में लगभग 80,000 जनसंख्या होती है। वस्तुतः एक अनुभवी प्रशासक की धारणा यह है कि पंचायत समिति भी अत्यधिक बड़ी है इसलिए वह जनता के इतने अधिक निकट नहीं हो सकती कि उसकी आकांक्षाओं को सही रूप से प्रतिबिम्बित कर सके। सम्भवतः एक समय आयेगा जब हमें पंचायत समिति के आकार को घटाकर आधा करने की बात सोचनी होगी।⁴⁴

इस विषय पर एक लम्बा विवाद चलता आया है कि पंचायती राज व्यवस्था में कार्यवाही शक्तियाँ किस स्तर के निकाय में निहित करना अधिक उपयुक्त होगा। दूसरे शब्दों में—

1— क्या कार्यवाही सत्ता जिला स्तर में निहित की जाये तथा खण्ड स्तरीय निकाय गौण हो और केवल प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करें?

अथवा

⁴³ माहेश्वरी एस० आर० भारत में स्थानीय शासन पृ० 319-320

⁴⁴ महता बी० "पंचायत समिति ऐट द ब्लॉक लेवल — ऐस यूनिट पंचायती राज" इन द इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन वाल 8 नं० पृ० 477

2- कार्यकारी निकाय खण्ड स्तर पर विद्यमान रहे और जिला स्तर पर एक ऐसा संगठन हो जिसका काम केवल सामजस्य स्थापित करना और परिलक्षित करना होगा?

फलस्वरूप मेहता समिति ने इन प्रश्नों की सविस्तार समीक्षा की थी। समिति की सस्तुति थी कि जिस संगठन को ग्रामीण क्षेत्र में विकास कार्य के भी पहलुओं का भार अपने ऊपर लेना है उसकी स्थापना खण्ड स्तर पर (वास्तविक कार्यकारिणी) की जानी चाहिए। जिला स्तर निकाय का काम केवल नियन्त्रण, परिवेक्षण, और सामजस्य स्थापित करना है।⁴⁵ जबकि महाराष्ट्र और गुजरात में जिला परिषद को कार्यकारी शक्तियों से विभूषित किया गया है। महाराष्ट्र प्रशासन द्वारा 1960 में स्थापित लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण समिति का निष्कर्ष था, "हमारा विश्वास है कि स्थानीय प्रशासन के लिए जिला निकाय सर्वोत्तम कार्यात्मक इकाई है, क्योंकि वही जिले के सुसमन्वित विकास के लिए आवश्यक साधनों, प्रशासनिक व तकनीकी कर्मचारियों और साज सज्जा को जुटा सकता है। इस बात को ध्यान में रखते हुए हमारा निष्कर्ष है कि यदि विकेन्द्रीकरण को वास्तव में प्रभावकारी बनाना है तो जिले स्तर पर कार्यकारिणी निकाय की स्थापना करना अनिवार्य है।"⁴⁶

इसी प्रकार मैसूर सरकार द्वारा नियुक्त पंचायती राज समिति (1963) ने भी सस्तुति की थी। इस प्रकार के संगठन की आवश्यकता के तीन आधार बताये हैं—

1- स्थानीय महत्व की ऐसी परियोजनाओं के अतिरिक्त जिन्हें तालुक विकास परिषद कार्यान्वित कर सकती है। सरकार की ऐसी भी अनेक अन्य

⁴⁵ रविन्द्र शर्मा, ग्रामीण स्थानीय प्रशासन, 1985 पृष्ठ 216-17

⁴⁶ रिपोर्ट ऑफ द कमेटी ऑन डेमोक्रेटिक डिसेंट्रलाइजेशन, बम्बई, गवर्नमेन्ट ऑफ महाराष्ट्र

परियोजनाएँ जो जिला महत्व की है और जिन्हें कार्यान्वयन के लिए केवल जिला स्तर के कार्यकारी निकाय के ही सुपुर्द करना उपयुक्त होगा।

2— जिला स्तरीय निकाय अपने अधीन निकायों का परिवीक्षण, निरीक्षण और मार्गदर्शन करने के योग्य होगा जिससे इस कार्य के लिए सरकारी अधिकारियों की एक पृथक वर्ग की स्थापना करने की आवश्यकता दूर हो जायेगी।

3— यदि जिला स्तरीय अधिकारी प्रत्यक्ष रूप से इस प्रकार के एक जिला स्तरीय निकाय के अधीन कार्य करे तो आवश्यक मार्ग दर्शन और परिवीक्षण तुरन्त एव प्रभावकारी रूप से उपलब्ध हो जायेगा।⁴⁷

सक्षेप में, लोकतन्त्र में कार्यकुशलता ही एकमात्र कसौटी नहीं होती। जनता की साझेदारी लोकतांत्रिक संस्कृति का महत्वपूर्ण तत्व है। इसलिए उक्त दोनों के बीच समन्वय करना होगा और एक ऐसा स्तर ढूँढना होगा जो जनता से अधिक दूर न हो और शासन की इकाई के रूप में सफलतापूर्वक कार्य कर सके। ऐसी इकाई गाँव तथा जिला के बीच ही स्थित हो सकती है।

9— प्रशासकीय समस्या:

अधिकारी एव और गैर अधिकारी सदस्यों के बीच किस प्रकार के सम्बन्ध रहने चाहिए। जिसका सिद्धान्त रूप से निश्चय करना भी अत्यन्त कठिन है और यदि ऐसा कर भी दिया जाय तो वह व्यवहार में सार्थक सिद्ध नहीं हो पाता। सदस्यों की इन दोनों ही श्रेणियों के बीच प्रायः अधिकार क्षेत्र के सम्बन्ध में झगडा और मन मुटाव बना रहता है। इसके दो कारण हैं— प्रथम यह है कि ग्रामीण क्षेत्रों का स्तर अपेक्षाकृत नीचा होता है। इसका

⁴⁷ रिपोर्ट ऑफ द कमेटी ऑन पंचायती राज, बँगलोर, डाइरेक्टर ऑफ प्रिंटिंग, स्टेशनरी एंड पब्लिकेशन्स, 1963, पृष्ठ 20-30

दूसरा कारण है कि गाँवों में पंचायती राज संस्थाओं को जो विकास कार्य सौंपे गये हैं। इनके परिणामस्वरूप इन संस्थाओं के हाथों में शक्तियों और उस प्रकार के शक्ति के दुरुपयोग के अवसर अधिक आ गये हैं। यही कारण है कि अधिकारी एवं गैर अधिकारी सदस्य शक्तियों को व्यक्तिगत लाभ के लिए प्रयुक्त करने में प्रयत्नशील रहते हैं।

सामान्यतः जिला परिषद के साथ और विशेषकर उसके अध्यक्ष के साथ सम्बन्धों के विशेष प्रकार की समस्याओं और तनावों को जन्म दिया है।" अधिक प्रत्यक्ष समस्या वह है जो दो स्वामियों के पद पर सोपान में प्रवर अधिकारी और लोकतांत्रिक पद्धति से निर्वाचित परिषद की सेवा करने के प्रयत्न करने से उत्पन्न होती है। यह काम (दो स्वामियों को एक साथ साथ सेवा करना) फ्रांस जैसे देश में जहाँ एकीकृत राजनीति संस्कृति विद्यमान है, भले ही कठिन न हो, किन्तु भारत में जहाँ गाँव की राजनीतिक संस्कृति राज्य की राजधानी की संस्कृति से भिन्न है, यह काम नट की कला से कम कठिन नहीं है। दूसरा मनोविकारात्मक दृश्य अधिकारी की इस आवश्यकता से उत्पन्न होता है कि उसे जनता के सामने उस व्यवस्था का समर्थन करना पड़ता है जिसमें उसे स्वयं आस्था नहीं है।⁴⁸

10— दलगत राजनीति:—

पंचायतो को राष्ट्रीय और राज्य स्तर की राजनीति का आधार माना जाने लगा है। राजनीतिक दल और उसके नेता यह महसूस करने लगे हैं कि लोक सभा और विधान सभा निर्वाचनों में सफलता प्राप्त करने के लिए पंचायतो, पंचायत समितियों और जिला परिषदों पर कब्जा किया जाना अपरिहार्य है। सरपंचों, प्रधानों और जिला प्रमुखों के रूप में ग्रामीण नेतृत्व विकसित हो रहा है। आने वाले वर्षों में भारतीय राजनीति की कुजी उसी

⁴⁸ हैन्सन, ए० एच० द प्रोसेस ऑफ प्लानिंग ए स्टडी ऑफ इण्डिया इन फाइव ईयर प्लान, लंदन आक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, 1966 पृ० 433

दल के हाथ में होगी जिसे ग्रामीण नेतृत्व विकसित करने में सफलता मिलेगी। केरल और पश्चिम बंगाल में मार्क्सवादी-साम्यवादी दल ने पंचायती सस्थाओं पर कब्जा करके राज्य राजनीति में अपनी गहरी जड़े जमा ली हैं। प्रो० रजनी कोठारी के अनुसार, “इन सस्थाओं ने नये स्थानीय नेताओं को जन्म दिया है जो आगे चलकर राज्य और केन्द्रीय सभाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों से अधिक शक्तिशाली हो सकते हैं। कांग्रेस और इन दलों के राजनीतिक इन सस्थाओं को समझने लगे हैं। अब वे राज्य विधानमण्डल के बजाय पंचायत समिति और जिला परिषदों को तरजीह देने लगे हैं।”⁴⁹ कांग्रेस सरकार और स्थानीय सस्थाओं के बीच अधिकाधिक तादात्म्य का अर्थ अनिवार्यतः यह नहीं था कि ‘कांग्रेस के उम्मीदवार चुनावों में विजयी होंगे, बल्कि यह था कि चुनावों में विजयी होने वाले उम्मीदवार यदि वे पहले से ही कांग्रेसी उम्मीदवार नहीं थे— तो कांग्रेस में शामिल हो जायेंगे। एक ओर इन नयी सस्थाओं ने पार्टी के उत्साही कार्यकर्ताओं के लिए सरकारी सत्ता का रास्ता खोल दिया तो दूसरी ओर निचले स्तर से कांग्रेस की घुसपैठ से नयी समस्याएँ सामने आयीं और नये किस्म के दबाव पैदा हुए। गाव व ब्लॉक स्तर पर जो गुटबन्दी थी, वह पार्टी में ऊपर के स्तरों तक पहुँचने लगी।⁵⁰ पंचायती सस्थाओं के माध्यम से सम्पर्क सूत्र की राजनीति का विकास हुआ। गावों के जिलों व राज्यों से जुड़ते ही राज्य स्तरीय नेता ऐसा जोड़ तोड़ करने लगे कि उनके गुट एवं पार्टी के व्यक्ति पंचायतों में आये ताकि उनका समर्थन आधार मजबूत हो सके। एम. एन. श्रीवास्तव का कहना है कि परम्परावादी जाति व्यवस्था ने प्रगतिशील और आधुनिक राजनीतिक व्यवस्था को इस तरह प्रभावित किया है कि ये राजनीतिक

⁴⁹ कोठारी रजनी, पॉलिटिक्स इन इण्डिया पृ० 137

⁵⁰ डब्ल्यू. एच० मारिस जोन्स, द गवर्नमेंट एण्ड पालिटिक्स ऑफ इण्डिया (बी० आई० पब्लिकेशन्स, 1974) पृ० पृ० 227-229

सस्थाएँ अपने मूल रूप में कार्य करने में समर्थ नहीं रही हैं।⁵¹ निम्न और मध्यम जातियाँ भी राजनीति में अपनी भागीदारी अदा करने लगी हैं। इससे योग्यतम व्यक्तियों की नियुक्ति में रुकावट पड़ती है और अनेक ऐसे उदाहरण हैं जहाँ सदस्यों का पूरा ध्यान गुटों के पारस्परिक झगड़ों में ही लगा है और वे अन्य किसी चीज की ओर ध्यान नहीं दे सकते हैं। डी० आर० गाडगिल ने भी जातिवाद को राष्ट्रीय एकीकरण के लिए हानिकारक मानते हुए कहा है कि क्षेत्रीय दबावों से ज्यादा खतरनाक बात यह है कि वर्तमान काल में जाति व्यक्तियों को एकता के क्षेत्र में बाधने में बाधक सिद्ध हुई है।⁵² गांव राजनीति के अखाड़े बनते जा रहे हैं। यह विश्वास करना अधिक गलत नहीं होगा कि 1985 तक हुए विभिन्न राज्यों के निर्वाचनों में सत्तारूढ़ दल की हार ही थी जिससे उसका ध्यान ग्राम स्तर पर आकर्षित किया। 64 वॉ संविधान संशोधन विधेयक को गैर कांग्रेस 30 दलों द्वारा शासित राज्य सरकारों तथा विपक्षी दलों के अनेक नेताओं ने केन्द्रीकरण की सजा देते हुए संशोधन विधेयक को पारित नहीं होने दिया।

अन्ततः राजनीति के गाँव के जीवन को और भी नारकीय बनाया है जातिगत व धर्मगत गुटबाजी वह हिंसा की अभिवृद्धि राजनीति की ही उपज है। इससे पंचायती राज संस्थाओं के संगठन "कार्यवाही पर बहुत बुरा असर डाला है। इसका निदान जनता के और अधिक जागरूक होने व प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के समझने तथा ऐसा आभास करने में है कि सामुदायिक निकाय में जनता की भागीदारी साध्य है जबकि सत्ता का हस्तान्तरण केवल साधन है।⁵³

⁵¹ एम० एन० श्रीवास्तव, सेमिनार (दिल्ली) जून 1985, पृष्ठ 2

⁵² डी० आर० गाडगिल 'इण्डिया दि मोस्ट डेजरेस रिफ़ेड्स में उद्धृत पृष्ठ 102

⁵³ इकाबाल नारायण 'पॉलिटिक्स ऐंड पंचायती राज इन द इण्डियन जनरल ऑफ पॉलिटिकल साइंस' वाल 23 पृष्ठ 4 अक्टूबर, दिसम्बर

11— चुनाव सम्बन्धी समस्या:—

राज्य सरकारो ने शिशु पंचायती राज सस्थाओं के साथ न्याय नहीं किया है। इन सस्थाओं के चुनावों को बार बार स्थगित किया जाता रहा है। स्थानीय सस्थाओं की पदच्युति सामान्य घटना बन गयी है। कुछ राज्यों ने यह ख्याति अर्जित की है कि वे दर्जनो बार इन सस्थाओं के चुनाव रद्द कर चुके हैं। इसी सन्दर्भ में 73 वे सशोधन के मुताबिक पंचायती राज सस्थाओं का सगठन प्रत्येक राज्य के लिए सवैधानिक अनिवार्यता थी।⁵⁴ इस सशोधन के पूर्व भी अशोक मेहता समिति की एक महत्वपूर्ण सिफारिश यह थी कि राज्य सरकार को दलगत राजनीतिक कारणों के आधार पर पंचायती राज सस्थाओं को पदच्युति नहीं करना चाहिए। यदि किसी सस्था की पदच्युति आवश्यक है तो 6 महीने के भीतर उसका चुनाव हो जाना चाहिए। यह स्मरण रखना चाहिए कि स्थानीय सरकार राज्य सरकार का लघु रूप है। वह अपने क्षेत्र का उतना ही प्रतिनिधित्व करता है जितना राज्य समग्र रूप में अपने क्षेत्र का। जनता की स्वतंत्र रूप से अभिव्यक्ति की गयी। इच्छा के अनुसार नव निर्वाचित हो जाने के बाद स्थानीय सरकार के कानून द्वारा निर्धारित अवधि के पूरे समय के लिए अपना कार्य करते रहने देना चाहिए। अब हमें उससे भी महत्वपूर्ण इस प्रश्न पर विचार करना है कि उन लोगों ने जिन्हें मताधिकार प्राप्त है, अपनी अन्तिम शक्ति का प्रयोग किस प्रकार किया है। 1965 के पंचायती राज चुनाव आयोग ने विशेष रूप से उल्लेख किया था।

‘हमें यह जानकर बड़ा दुःख हुआ कि इस चुनाव ने भ्रष्टाचार को ऐसे निकृष्टतम रूप को जन्म दिया है, जिसकी हम कल्पना भी नहीं कर सकते थे। हमारा यह अभिप्रायः नहीं है कि सभी अध्यक्ष भ्रष्ट साधनों से चुने

⁵⁴ ओ सी सूद *आजादी से 2001 तक पंचायती राज का सफर* कुरुक्षेत्र जनवरी 2002 पृष्ठ 36

जाते हैं। किन्तु हमें यह बताया गया है कि चुनाव में खुले तौर पर भारी घूस दी गयी। कहीं कहीं समिति के प्रत्येक सदस्यो को हजारों रुपये तक दिये गये, सदस्यो का अपहरण किया गया और उन्हें विशिष्ट स्थानों में बन्द करके रखा गया अथवा उन्हें लम्बी यात्राओं पर भेज दिया गया तथा उन पर अनुचित दबाव और प्रभाव डाला गया।

निर्वाचक मण्डल के छोटे होने का रूप इस प्रकार के भ्रष्टाचार से सरलता से सम्भव होजाता है। चूँकि समिति के अध्यक्ष की सार्वजनिक जीवन में महत्वपूर्ण स्थिति है और इस पद की प्रतिष्ठा बढ़ने की सम्भावना है। इसलिये हमारा विचार है कि मुट्ठीभर सदस्यो द्वारा अप्रत्यक्ष निर्वाचन की इस प्रथा को समाप्त कर दिया जाय⁵⁵।”

कुछ उदाहरण ऐसे भी हैं जहाँ निर्वाचको ने भ्रष्ट तथा अयोग्य प्रशासन के विरुद्ध दृढ़ता के साथ अपना निर्णय कर दिया है। यह भारतीय जनता के लिये प्रशंसनीय है कि उन्होंने अपनी अशिक्षा व गरीबी के बावजूद चुनाव में अनुशासित ढंग से भाग लिया व उसमें गहरी रुचि दिखायी।⁵⁶ हमारे राज्य में यह कहना सत्य है कि वोट का प्रयोग करने की तत्परता बढ़ रही है यद्यपि इस रुचि के अन्य बाहरी कारण भी हो सकते हैं। मतदाता के मस्तिष्क पर राजनीतिक दलों, अशोक मेहता समिति की सिफारिश की कि राजनीतिक दलों का दबाव समूहों की धार्मिक व सामूहिक भावना, उकसाने की किया, धन का आकर्षण, नेता का चमत्कारी व्यक्तित्व तथा अन्य विवेकहीन ताकतों का निश्चित रूप से पड़ता है। ऐसे तथ्य सभी प्रजातांत्रिक पद्धतियों में पाये जाते हैं, भारत इसका अपवाद नहीं है।⁵⁷ पंचायती राज के

⁵⁵ रिपोर्ट आफ द कमेटी आन पंचायती राज इलेक्शन्स, मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटी डेवलपमेंट एण्ड कोऑपरेशन, गवर्नमेंट आफ इण्डिया, न्यू देलही, 1965 पृष्ठ 20-21

⁵⁶ अशोक मेहता, “द फर्स्ट जनरल इलेक्शन” इन ए0बी0 लाल (एडी) द इण्डियन पारलियामेंट पृष्ठ 228

⁵⁷ बी.एम. सरकार, “वोटिंग बिहेवियर इन इण्डिया” इन जी.एस. हलप्पा (सम्पा) डाइलेक्माज ऑफ डेमोक्रेटिक पालिटिक्स इन इण्डिया पृष्ठ 61

चुनावों में प्रत्यक्ष भाग लेने सम्बन्धी सुझाव व्यावहारिक और वाछनीय भी हैं। क्योंकि राजनीतिक दल स्थानीय और सामाजिक मामलों में न केवल सर्वसाधारण जनता द्वारा भाग लेने के माध्यम हैं अपितु पंचायती राज संस्थाओं से खुले रूप में सम्बद्ध होने पर वे अपने कार्यों के लिये उत्तरदायी भी हो जाते हैं। किन्तु राज्य सरकारें पंचायत चुनाव के बारे में सवैधानिक दायित्व के प्रति सजग तथा सवेदनशील नहीं हैं। उत्तर प्रदेश जैसे बड़े राज्य में उच्चतम न्यायालय के हस्तक्षेप से अप्रैल 1995 में चुनाव सम्पन्न कराये जा सके थे जबकि बिहार राज्य में पिछले 22 वर्षों से (1995 में भी) पंचायत चुनाव नहीं कराये गये।⁵⁸ आज भी विभिन्न स्तरों, विभिन्न पदाधिकारियों हेतु विशेष रूप से महिलाएँ, अनुसूचित जातियों, जन जातियाँ और पिछड़े वर्गों की आरक्षित सीटों पर उत्तरदायित्वपूर्ण कुशल, निःस्वार्थ, व्यक्ति चुनकर आ पायेंगे, मुश्किल लगता है।⁵⁹

12 — आर्थिक समस्या — भारत में प्रशासन के सम्बन्ध में एक घिसी पिटी बात यह कही जा सकती है कि वित्तीय साधन सामान्यतः आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये पर्याप्त नहीं होते और स्थानीय प्रशासन के सम्बन्ध में यह बात विशेष रूप से सत्य है। जब निर्वाचित सदस्यों के हाथ में शक्ति आयी तो उसके साथ-साथ मूल्यों में वृद्धि के कारण आर्थिक संकट का काल आरम्भ हुआ। परिणाम यह हुआ कि जो लोग नवीन अवसर का अधिकाधिक सदुपयोग करना चाहते थे उन्हें धन की कमी के कारण प्रारम्भ से ही बाधाओं का सामना करना पड़ा। अतः यह आश्चर्य की बात नहीं है कि परिषदे कुछ अनुभवहीन प्रशासकों के हाथ में आयी तो उनमें से कुछ की वित्तीय स्थिति चिन्ताजनक हो गयी। जबकि डा० सी०पी० भात्मरी के

⁵⁸ राजमणि त्रिपाठी, "पंचायत राज के सवैधानिक प्राक्धान— एक विश्लेषण", कुरुक्षेत्र दिसम्बर 2000 वर्ष 46, अंक पृष्ठ 132

⁵⁹ उमेश चन्द, "पंचायत विधि संशोधन अधिनियम 1994 द्वारा उत्तर प्रदेश में पंचायतों का पुनर्गठन" पृष्ठ 8

अनुसार "पंचायतो को अपने लिये निधिया प्राप्त करने का अधिकार होता है, उन्हें खर्च करने की भी स्वाधीनता होती है और उसके पार अपने निर्णय को कार्यान्वित करने की मशीनरी होती है। इस प्रकार पंचायत एक स्वशासित सस्था की सभी आवश्यकताओं और शर्तों को पूरा करती है।"⁶⁰

यदि पंचायतो को समुचित वित्तीय ससाधन उपलब्ध नहीं कराये गये तो सविधान के भाग 9 में पंचायती राज तथा भाग 9 के अनुच्छेद 243 में जिला योजना की अवधारणा ग्रामवासियों के लिये मात्र कागज पर उल्लेखित स्वप्निल ससार बन कर रह जायेगी।⁶¹ सविधान के अनुच्छेद 243 में राज्य वित्त आयोग के गठन का प्रावधान है। इस तरह सविधान की धारा 280 में इस बात की व्यवस्था की गयी है कि केन्द्रीय वित्त आयोग राष्ट्रपति को पंचायती राज सस्थाओं के वित्त सुधार को सुधारने के लिये राज्य की संचित निधि में से व्यवस्था की सिफारिश करे।⁶² राज्यों में पंचायती सरचनाएँ प्रायः चुगी, गृहकर, मेला कर, जल कर, व्यापार कर, व्यवसाय कर या फीस कर वसूल कर सकती हैं। व्यवहारिक रूप से यह देखा गया है कि उपर्युक्त में से कोई भी कर सफलतापूर्वक वसूल नहीं किया जा सकता।⁶³ गृहकर और चुगी नगरपालिकाएँ भी आज तक वसूल नहीं कर पायी हैं पंचायतें कैसे इन नवीन कार्य को प्रारम्भ कर सकती हैं।⁶⁴ परिणामतः शासकीय अनुदानों पर ही जीवित रहना पड़ता है। सत्य है कि राज्य या केन्द्र सरकार के वित्तीय अनुदान सहायता के बिना पंचायती राज सस्थाएँ सुचारु रूप से

⁶⁰ भाम्मरी, चंद्र प्रकाश लोके प्रशासन 1970, पृष्ठ 31 पृष्ठ 31

⁶¹ प्रमोद कुमार अग्रवाल "पंचायतो की वित्तीय स्थिति", कुरु क्षेत्र मई 2002 पृष्ठ 31

⁶² डी० डी० बसु भारत का संविधान एक परिचय नयी दिल्ली नवम्बर 1994 पृष्ठ 318

⁶³ राजमणि त्रिपाठी, "पंचायत राज के सैद्धान्तिक प्रावधान एक विश्लेषण" कुरु क्षेत्र दिसम्बर 2000 वर्ष 46 अंक 2 पृष्ठ 12-13

⁶⁴ प्रमोद कुमार अग्रवाल पार्श्वोद्धृत पृष्ठ 32

कार्य नहीं कर सकती। किन्तु इस सदर्थ में यह सीमा निर्धारित है उदाहरणार्थ तमिलनाडु जैसी पंचायतो पर रोक लगे ताकि वे अपने लगभग 40 प्रतिशत से ज्यादा पंचायतो को चलाने अधिक वेतन, मूल यात्रा, यत्रो आदि पर खर्च न करे और 20 प्रतिशत अश सदैव पंचायत निधि में रखे।⁶⁵ ग्राम पंचायतो की आर्थिक कठिनाइयो का उल्लेख करते हुए मेहता कमेटी ने भी " रिपोर्ट ऑन प्लान एण्ड प्रोजेक्ट " 1957 में लिखा है— "ग्राम पंचायते अपनी स्थानीय विकास के कार्यक्रम के बढ़ते हुए खर्च को जुटाने में बिल्कुल अक्षम है। यह स्पष्ट है कि बिना राज्य सरकार की सहायता के ग्राम पंचायतो का व्यक्तित्व समाप्त हो जायेगा।" मद्रास की ग्राम पंचायतो के सम्बन्ध में श्री जयरामण ने लिखा है, "यदि ग्राम पंचायतो को बहुत सी सेवाओ की जिम्मेदारी बिना उपयुक्त आर्थिक सहायता के दिया जायेगा तो इस से उन पर अधिकार विहीन जिम्मेदारी का बोझ बढ़ेगा और इसके परिणाम भयकर हो जाते हैं। इसका एक परिणाम यह भी हो सकता है कि स्थानीय स्वशासन ही नष्ट हो जायेगा, दूसरा परिणाम यह हो सकता है कि इस के सम्पूर्ण शासन व्यवस्था ढील हो जायेगी।"⁶⁶ अनुच्छेद 243 झ, अ का अभी अवलोकन शेष है।

13— सामाजिक समस्याएं:

इसके उद्देश्य की प्राप्ति के मार्ग में आने वाली सामाजिक बाधाएं निम्नांकित हैं—

- 1— जनता में साक्षरता का अभाव
- 2— राजनीति चेतन का अभाव
- 3— नि.स्वार्थ नेतृत्व का अभाव

⁶⁵ प्रमोद कुमार अग्रवाल पार्श्वोद्धृत

⁶⁶ के० जय रमन पंचायत इन मद्रास उद्धृत प्रमोद कुमार अग्रवाल पार्श्वोद्धृत पृ० 34

- 4- जनता का आलस्य तथा उसकी क्रियाहीनता
- 5- जातीय, धार्मिक तथा साम्प्रदायी निष्ठाये
- 6- भारत का अलोकतात्रकि सामाजिक तथा परिवारिक ढाचा
- 7- ग्राम समुदाय मे शक्तिशाली वर्गों का कमजोर वर्गों पर दृढ प्रभुत्व इत्यादि।

निश्चय ही जनता की शिक्षा लोकतत्र की सफलता की एक मात्र शर्त न सही आवश्यक शर्त अवश्य है। लार्ड ब्राइस का निम्नलिखित कथन सर्वथा उचित प्रतीत होता है, पढना तो केवल एक द्वार है अथवा हम यह कह सकते हैं कि वह एक उपकरण है जिसका मनुष्य बुरे अथवा भले कामो के लिये प्रयोग कर सकता है अथवा उस को बिना प्रयोग किये छोड सकता है। कसौटी यह हो कि वह सबसे अच्छे व्यक्ति को वोट दे और ऐसे प्रस्तावो का समर्थन करे जो परिणामो के आधार पर सर्वोत्तम सिद्ध हो, तो हम देखगे कि कुछ देशो मे साधारण जनता भी उतनी ही योग्य सिद्ध हुई है जितने कि शिक्षित वर्ग।⁶⁷ असम्य तथा सम्य सभी देशो मे शिक्षा दी जायेगी, क्योकि हर व्यक्ति को इस बात का अवसर मिलना चाहिए कि प्रकृति द्वारा उसे जो क्षमता दी गयी है उसका अधिकाधिक अच्छा उपयोग कर सके, और उन सब आनन्दो का उपयोग कर सके जो शक्तियों का उपयोग करने से उपलब्ध होते हैं। इससे राजनीति तथा कर्म के अन्य सभी क्षेत्रो मे लाभ होगा। अन्ततोगत्वा शिक्ष के बीज से राजनीतिक क्षेत्र से अच्छी उपज मिलेगी, यह हो सकता है कि दाने पकने मे देर लगे।⁶⁸

यह तो कहना ही पडेगा कि पिछले 35 वर्षों का अनुभव विशेष उत्साहवर्धक नहीं रहा है। भारतीय सांविधिक आयोग ने 1930 मे भारतीय

⁶⁷ लार्ड ब्राइस, उद्धृत माहेश्वरी एस० आर० भारत मे स्थानीय शासन आगरा पृ० 313-314

⁶⁸ वाइस जेम्स, माडर्न डेमोक्रेटिक वाल न्यू यार्क, मैकमिलन 1921ए पृ० 97-98

स्थानीय शासन की जो आलोचना की थी।⁶⁹ वह आज भी सार्थक तथा स्फूर्तिदायक है। जिसका यथार्थ व व्यवहारिक रूप कोराव ब्लाक में हुए प्रगति के आकड़ों, असफलताओं तथा समस्याओं में देखने को मिलता है। केवल पंचायती राज इस संकट का पूरा सामना कर सकता है। क्योंकि इस व्यवस्था को देखिये कहीं से भी सही लगती है।⁷⁰ प० नेहरू ने स्वयं कहा था कि “मैं पंचायती राज के प्रति पूर्णतः आशान्वित हूँ। मैं महसूस करता हूँ कि भारत के संदर्भ में यह बहुत कुछ मौलिक एवं क्रान्तिकारी है।”⁷¹

⁶⁹ रिपोर्ट पैरा 349

⁷⁰ एस सी जैन कम्युनिटी डेवलपमेंट एण्ड पंचायती राज इन इण्डिया पृ० 601

⁷¹ उद्धृत, फाडिया बी० एल० लोकप्रशासन, साहित्य भवन पब्लिकेशन्स आगरा, 1993ए पृ० 707

अध्याय—7

उपसंहार

अध्याय-7

सविधान के 73 वें सशोधन की धारा 243 छ से पचायतो को स्वायत्तशासी दर्जा मिला है परन्तु वास्तव में पचायतो को कार्यात्मक वित्तीय व प्रशासनिक स्वायत्त देने के लिए केन्द्र व राज्य स्तर के विभिन्न कानूनों में सशोधन की जरूरत आज भी है। टाइम्स रिसर्च फाउंडेशन कर्नाटक सरकार के अध्ययन में इन सशोधन से केन्द्र व राज्य स्तर के 53 कानून टकराते हैं। परन्तु इस टकराव का ठोस रास्ता निकालने का प्रयास आज तक नहीं हुए साथ ही केन्द्र, राज्य और समवर्ती सूची की तरह पचायत सूची भी बनाने की चर्चा चौपालो तक ही सीमित रह गई।

पचायती राज से सम्बन्धित पिछले कुछ वर्षों के शासनादेशों पर गौर किया जाये तो यह स्पष्ट होता है कि कई मामलों में सरकार खुद कोई पहल नहीं करना चाहती और कई मामलों में यदि वह पहल की इच्छुक होती है तो कई तरह के दबावों के चलते उसे अपने निर्णय को वापस लेना पड़ता है। कई बार तो ऐसा लगता है कि विभिन्न शासनादेश जारी करके सरकार ऐसा दिखाना चाहती है कि वह पचायतों को उनके अधिकार और विभाग देने के मामले में बेहद गंभीर है। पचायती राज के बारे में जारी शासनादेशों पर गौर किया जाय तो यह आदेश पचायतो को भ्रम पैदा करने के लिए अधिक प्रतीत होते हैं। अब तक प्रदेश सरकार इससे सम्बन्धित 200 से अधिक शासनादेश जारी कर चुकी है। ऐसी स्थिति में पचायतों और सरकार किन-किन शासनादेशों का पालन करें। स्थिति यह है कि आज एक शासनादेश जारी हो जाता है तो कुछ दिनों में उसके विपरीत दूसरा शासनादेश जारी हो जाता है। सरकार पचायतों को सक्षम बनाने के लिए

आज दो कदम आगे बढ़ती है तो कल तीन कदम पीछे खींच लेती है। कहने को तो पंजाब में सत्ता के विकेन्द्रीकरण के नाम पर पंचायत राज की सभी सस्थाएँ विद्यमान हैं लेकिन उनका उपयोग सत्ता को बाटने का न होकर नीचे के स्तर पर सत्तारूढ़ पार्टी अकाली दल की शाखाएँ खोलने जैसा है। पिछड़ी जातियों की महिला प्रधान जरूर स्वतंत्र रूप से काम करने की कोशिश करती है लेकिन गांवों में मौजूद सामंती ढाँचा उन्हें ऊँच नीच के चलते सक्रिय रूप से काम करने नहीं देता है।

इस लिहाज से पश्चिम बंगाल में वाम मोर्चा की सरकार की भूमि सुधार और पंचायत राज इन दोनों मोर्चों पर विशेष रूप से सफलता मिली है जिसकी प्रशंसा खुद तत्कालीन प्रधानमंत्री राजीव गांधी तक कर गये हैं। ग्रामीण विकास के मद में लगभग डेढ़ दो हजार करोड़ राज्य सरकार को केन्द्र से इंदिरा और जवाहर रोजगार योजना के तहत मिलते हैं, उन्हें पंचायतें अपने क्षेत्र के विकास पर लगाती हैं। यहाँ भी राजनीतिक खेल के चलते सन् 1998 के चुनाव में 32000 पंचायतों में से 18000 सीपीएम के कब्जे में चली गयी थी।

हरियाणा में पंचायत तथा स्थानीय निकायों के सदस्यों को जीद में शपथ दिलाते समय मुख्यमंत्री ओम प्रकाश चौटाला ने 16 विभागों के कुछ सुपरवाइजरी तथा मानीटरिंग अधिकार पंचायती राज सस्थाओं को दिये हैं। सरकार प्रशासनिक अधिकार—स्टैम्प ड्यूटी तथा रजिस्ट्रेशन फीस का तीस प्रतिशत, पशु मेलों से होने वाली आमदनी को देने का निर्णय किया है। इन सब के बावजूद आज तमाम पंचायतों की स्थिति यह है कि हरियाणा का सामाजिक ढाँचा महिलाओं को ज्यादा अधिकार नहीं देता।

देश में मध्य प्रदेश ने सर्वप्रथम आधुनिक 33 हजार त्रिस्तरीय पंचायती राज कायम किया था। राज्य सरकार ने 1994 में पंचायत चुनावों के बाद

पचायतो को राज्य शासन 18 विभागों के योजना क्रियान्वयन तथा विकास की पूरी जिम्मेदारी जिला पचायत को सौंप दी। जिला पचायत अध्यक्षों को 'राज्य मंत्री का दर्जा मिल जाने से ग्राम विकास हेतु आवंटित राशि से लालबत्ती वाली कारें खरीद लीं। वहीं महिला सदस्यों के साथ द्रोपदी चौरहरण ही नहीं बलात्कार जैसी घटनाएँ हैं। हजारों शिकायतें भ्रष्टाचार व अनियमितताओं की मिलने के कारण राज्य सरकार को मजबूरी में निर्वाचित प्रतिनिधियों को वापस बुलाने सम्बन्धी कानून का प्रावधान करना पड़ा। नौकरशाह और सपनों के सौदागर मुख्यमंत्री दिग्विजय सिंह ने जिला परिषद सरकार की स्थापना के बाद ग्राम सरकार की स्थापना की घोषणा की है।

पिछले 41 वर्षों में राजस्थान प्रदेश के ग्रामीण जनजीवन में पचायती राज की जड़ें गहरी हो गयीं। यह सही है कि साक्षरता की कमी ही कतिपय स्थानों पर पंचपति, सरपंचपति जैसे पद अनायास ही बिना किसी संवैधानिक घोषणा के उभर आये हैं। जो अपने पत्नियों के वैधानिक कामों में सहयोग देने लगे हैं। राज्य में भाजपा शासन में सरकार ने पचायतों व पचायती राज संस्थानों में निर्वाचित प्रतिनिधियों को हटाकर ग्राम सेवकों, पटवारियों, विकास अधिकारियों व जिला अधिकारियों को प्रशासक नियुक्त कर भ्रष्टाचार का मुह खोल दिया था। उस व्यय की जाच के सैंकड़ों प्रकरण आज भी शासन सचिवालय की पत्रावलियों की शोभा बढ़ा रहे हैं।

बिहार में पचायत चुनाव पर ग्रहण लगने के कारण सालाना लगभग पांच सौ करोड़ रुपये से राज्य सरकार वंचित हो रही है। राज्य में पंचायत चुनाव 22 साल पहले 1978 में कर्पूरी ठाकुर के जनता राज में हुए थे। 1990 में सामाजिक न्याय की आधी बनकर आये लालू सरकार ने पिछड़ों में विभाजन के डर से चुनाव टालते रहे। बाद में आरक्षण को लेकर मामला

कोर्ट में चला गया। बहरहाल दस साल से पचायतो के चुनाव पर कुडली मारकर बैठी लालू रावड़ी सरकार ने 2001 में इसे अमली जामा पहनाया।

प्रदेश सरकार के टाल मटोल प्रवृत्ति के बाद भी उत्तर प्रदेश न्यायालय के दखलदाजी करने पर ग्राम पंचायत सदस्य, प्रधान, उप प्रधान, क्षेत्र पंचायत सदस्य तथा जिला पंचायत सदस्य अध्यक्ष पदों के चुनाव तो हो गये किन्तु प्रमुख उपप्रमुख तथा जिला पंचायत के उपाध्यक्ष के चुनावों का कहीं पता नहीं चल रहा है। अधिकारों का विकेंद्रीकरण कर दिये जाने और पंचायतो को अधिक अधिकार देने के कारण इस बार पंचायत चुनावों के प्रति लोगों का काफी आकर्षण रहा। इस कारण जहाँ पंचायत के चुनाव में पैसे का जोर चला वही तमाम जगहों पर माफिया और अधिकारी प्रकृति के लोग भी पंचायतो में विभिन्न पदों पर काबिज हो गये। जिला पंचायतो में तो राजनीति के तमाम धुब्धरो ने भी अपनी पत्नी बेटा या बहू को चुनाव लड़वाया ही नहीं, जितवाया भी। इसीलिए एक ग्राम पंचायत में प्रधान पद के लिए 45 उम्मीदवार तो जिला पंचायत के एक क्षेत्र में 43 उम्मीदवारों ने चुनाव लड़ा। क्षेत्र पंचायत में एक वार्ड में 36 उम्मीदवार तो ग्राम पंचायत सदस्य के लिए एक वार्ड में 18 उम्मीदवार थे। स्थिति यह रही कि प्रदेश में हुए पंचायत चुनाव में उम्मीदवारों की जमानत और नामांकन पत्रों से राज्य सरकार को 50 करोड़ रुपये से अधिक राजस्व की प्राप्ति हुई।

इतने उत्साह के बावजूद समस्याओं का अम्बार लगा हुआ है। पुराने प्रधान चार्ज नहीं दे रहे हैं। पंचायत के पुराने रजिस्टर भी नहीं मिल रहे हैं। नये क्षेत्र पंचायत सदस्य ढाई माह से चुनाव जीते घर बैठे हैं। ब्लाक पर पुराने क्षेत्र पंचायतों का ही जमावड़ा लगा रहता है। पिछली बार ब्लाक प्रमुखों के चुनाव जनवरी 1996 में हुए थे इसीलिए क्षेत्र समितियों का कार्यक्रम अगले साल तक माना जा रहा है। पंचायती राज की यह विडंबना

ही है कि पुरानी क्षेत्र समिति के सदस्यों ने अभी हाल में हुए विधान परिषद चुनाव में वोट दिया और नयी समितियों के लोग ताकते रहे। हाल में उप प्रधानों के चुनावों में नामांकन नाम वापसी आदि सब कुछ एक ही दिन होने से पीड़ित पक्ष को कोई मदद नहीं मिल पायी। यहाँ तक कि राज्य निर्वाचन आयोग को भी हस्तक्षेप करने का मौका नहीं मिला। यद्यपि उपप्रधान ग्राम पंचायत की निर्माण समिति का अध्यक्ष होने के अलावा कई अन्य समितियों में मुख्य भूमिका अदा करता है। असली समस्या तो यह है कि केन्द्र द्वारा भेजे गये अनुदानों का उपयोग कैसे हो पायेगा। विकास की असली धुरी क्षेत्र पंचायतें हैं इनकी उपसमितियाँ जब तक नहीं बनेंगी ब्लाक के भीतर आने वाले ग्रामों के विकास के कार्यों को आगे नहीं बढ़ाया जा सकता। ग्राम पंचायतों के खाते से धन ग्राम प्रधान के दस्तखत से निकलेगा या बहुउद्देशीय कर्मियों के। कुल मिलकर एक अनिश्चित से माहौल में पंचायती राज का पहिया फँसा हुआ है। राजस्थान मूल्यांकन संगठन के निम्नलिखित वर्णन से सभी राज्यों में पंचायत के कार्यान्वयन की प्रणाली और शैली का सही चित्र उपलब्ध होता है। ग्राम पंचायतों की बैठकें बहुधा व्यवस्थित ढंग से नहीं हुई हैं। हमें अनेक ऐसे उदाहरण मिले हैं जिनमें बैठकों की कार्यसूची ही जारी नहीं की गयी थी। कभी-कभी बैठकें गणपूर्ति के बिना ही कर ली गयी और कभी-कभी वे बहुत विलम्ब से की गयी। हमने कुछ चुनी हुई पंचायतों की बैठकों का निरीक्षण किया उससे प्रतीत होता है कि संस्था का बाद विवाद पर्याप्त उत्साह तथा सप्रयोजनता के साथ नहीं चलाया जाता। सामान्यतः अधिकांश समय प्रशासनिक प्रकार के मामलों के निपटाने में ही व्यय कर दिया जाता है और विकासात्मक कार्यों के कार्यान्वयन को अथवा गाँवों की सामाजिक आर्थिक दशा में सुधार को बहुत कम समय दिया जाता

है। पंच लोग इसके कार्यक्रम में इस प्रकार भाग लेते हैं मानो कोई नित्यकर्म करने के लिए उपस्थित हुए हो।

जब से न्याय पंचायतो की स्थापना हो गयी और न्यायिक कार्य उनको सौंप दिया गया है तब से ग्राम पंचायतो में सदस्यों की रुचि भी कम हो गयी है। पर्याप्त भूमि सुधार के उपायों को लागू करना पंचायती राज की स्थापना की पहली शर्त है। पंचायतें आज इस स्थिति में नहीं हैं कि वे गरीब बहुसंख्यक जनता की भूपतियों के प्रभाव से रक्षा कर सकें। स्थानीय अफसरशाही भी ताकतवर लोगों का ही पक्ष लेती है। दूसरे जितना सम्मान जन प्रतिनिधियों को मिलना चाहिए उतना नहीं देती है। उनके अधिकारों के अतिक्रमण से बचने की शिक्षा सरकार में बैठे बड़े अफसर अभी तक देने में असमर्थ रहे हैं। पिछले अनुभवों से संकेत मिलता है कि पंचायतों की निर्वाचित संस्थाएँ अपना स्थान सार्वजनिक कार्यों, सक्षमता तथा निष्ठा के आधार पर प्राप्त नहीं करती बल्कि जाति, वर्ग, धर्म, जातीय समुदाय, परिवारिक सत्ता, जोत, धन, तथा लाठी की शक्ति के आधार पर प्राप्त करती हैं। जे. एस. मिल ने बहुत पहले लिखा था—

“ लोकप्रिय स्थानीय संस्थाओं का सबसे बड़ा दोष यह है कि उनका संचालन लगभग सदैव निम्न चरित्र बल के लोगों के द्वारा होता है और यही मुख्य कारण है जिससे वे बहुत असफल हुई हैं।¹

इसलिए निर्वाचित जन प्रतिनिधियों को प्राशासनिक वित्तीय अधिकारों का ज्ञान कराने के लिए विकास अध्ययन संस्थान में निरन्तर प्रशिक्षण प्रक्रिया जारी है। पंचायती राज संस्थाएँ सरकार की लोकप्रियता को जानने का एक बैरोमीटर हैं। हालांकि राजनीतिक दल प्रायः अपने चुनाव चिन्हों पर इन चुनावों को नहीं लड़ते लेकिन राजनेताओं की भागीदारी दल विशेष से जुड़े

¹ मिल जे एस रिप्रजेंटेटिव गवर्नमेंट लंदन इवरी मैन स लाइब्रेरी एडिशन 1957 पृ 351

उम्मीदवारों की पहचान कर देती है। सभी राज्यों में राज्य के विधान मण्डल और सदन के सदस्यों को पंचायती राज से सम्बद्ध करने से वे इन संस्थाओं पर अपना अधिपत्य स्थापित कर लेते हैं और इस प्रकार अन्य सदस्यों के अभिक्रम को कुचल देते हैं। यहाँ शताब्दियों से राजकीय शक्ति जन साधारण के लिए भय का विषय रही है। यदि भारतीय सन्दर्भ में पंचायती राज के लाभ या हानियों की एक सूची तैयार की जाय तो यह स्पष्ट प्रतीत होगा कि इसका श्रेष्ठतम कार्य जनसाधारण में आत्म-महत्व की अनुभूति उत्पन्न करना रहा है। अब ग्रामीण जन खण्ड विकास अधिकारी के पास जाकर विश्वास के साथ उससे अपनी समस्याओं पर बातचीत कर सकते हैं। नवीन पंचायती राजव्यवस्था के अन्तर्गत पंचायतों के तीनों स्तरों पर सदस्यों और अध्यक्षों के पदों हेतु पहली बार कमशः लगभग डेढ़ सौ, सत्तरह सौ एवं सवा लाख महिलाएँ अपने क्षेत्रों के लिए विकास योजनाएँ बनाने और क्रियान्वित करने हेतु उत्तरदायी हो सकेंगी। यहाँ तक कि कर्नाटक में 46 प्रतिशत तथा बंगाल में 35 प्रतिशत महिलाएँ इन संस्थानों में हैं। महिलाओं को 33 प्रतिशत स्थान सुरक्षित करने के बावजूद व्यावहारिक तौर पर देखने में यह आया है कि त्रिस्तरीय पंचायतों की बैठकों में महिला सदस्यों द्वारा भाग नहीं लिया जाता एवं उनके पति एवं संबंधियों द्वारा उनके फर्जी हस्ताक्षर उनके नामों के सामने कर दिये जाते हैं। केवल जागरूक शिक्षित और उत्तरदायित्व पूर्ण महिलाओं की पंचायतों में भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए शिक्षा तथा समाज की मानसिकता दोनों ही अधिक महत्वपूर्ण हैं। इन कदमों के रूप में श्रव्य, दृश्य साधनों, मीडिया और स्वैच्छिक संगठनों के सम्मिलित प्रयास एवं महिलाओं की सामाजिक तथा आर्थिक उत्थान भी उनकी राजनैतिक भागीदारी को बढ़ा सकती है। उक्त सभी प्रकार के कदम अनुसूचित जाति,

जनजाति एवं पिछड़े वर्गों के लिए भी उठाने की आवश्यकता है जिससे वे स्वयं अपने अधिकार व कर्तव्यों को समझने में सक्षम हो सकें।

73 वे सविधान सशोधन में की गयी व्यवस्थानुसार सभी राज्यों में राज्य वित्त आयोग राज्य सरकार की आय में कटौती करके ही पंचायतो के लिए धन की व्यवस्था का सुझाव दे पायेंगे। जबकि सभी राज्य की वित्तीय स्थिति पहले से ही डावाडोल है।

पंचायतो को अपने स्वयं के वित्तीय ससाधन जुटाने हेतु कर निर्धारण से पूर्व काफी सतर्कता बरतनी होगी जिससे करो का बोझ निम्न आर्थिक सामाजिक स्तर पर नहीं पड़े जबकि उच्च आर्थिक स्थिति वाले परिवारों पर यह तुलनात्मक रूप से अधिक डाला जा सकता है। दूसरी महत्वपूर्ण सावधानी कर वसूलने की उचित व्यवस्था करने के लिए करनी होगी जिससे कि लोग कर बचाने के लिए कोई रास्ता न निकाल सकें। पंचायतो को अपनी निधियों को 40 प्रतिशत से अधिक वेतन प्रशासन आदि पर खर्च करने की अनुमति होनी चाहिए।

पंचायतों को प्रत्येक योजना पर विभागीय फीस प्राप्त होनी चाहिए जो योजना की कुल लागत की 10 प्रतिशत से कम न हो। राज्य सरकारों को डाकखाने की भौति केन्द्र सरकार के अन्तर्गत लाई धनराशि के अतिरिक्त अपनी स्वतन्त्र निधि से भी पंचायतो के लिए धन उपलब्ध कराना चाहिए।

सभी राज्यों में पंचायतो के स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने हेतु राज्य चुनाव आयोग के गठन के अतिरिक्त यह आवश्यक होगा कि सम्बन्धित राज्य सरकारें विधान के अन्तर्गत व्यवस्था करके यह सुनिश्चित करें कि अवांछित सदिग्ध और विवादित व्यक्ति चुनाव मैदान में न आने पायें। चुनावों में आवश्यक धन के दुरुपयोग पर क्रियाशील नियन्त्रण रखने के लिए प्रत्येक स्तर पर चुनाव खर्च की सीमा तय करनी पड़ेगी। अशिक्षित और बड़े परिवार

रखने वाले लागो को भी चुनाव मैदान से वचित रखने से देश की शिक्षा नीति और जनसख्या नीति के क्रियान्वयन मे अप्रत्यक्ष रूप से महत्वपूर्ण सफलता अर्जित होगी। सामान्य चुनावो के लिए प्रयुक्त होने वाले फोटो पहचान पत्र का प्रयोग पचायतो के चुनाव हेतु किया जाना भी उपयोगी होगा। मतदान को अनिवार्य करने के लिए कुछ आर्थिक दण्ड भी लगाया जाय।

पचायत प्रणाली भारत की न्याय और शासन व्यवस्था की समय सिद्ध प्रणाली है। इसी ने हमे गांधी नेहरू और विनोबा भावे जैसे सामाजिक आर्थिक एव राजनीतिक चिन्तको के मौलिक विचारो को कार्यरूप मे परिणित किया लेकिन अनेक भागो मे निहित स्वार्थो ने उसका रूप विकृत कर दिया। 1947 और 1997 के भारतीय गाँवो की कही तुलना नही की जा सकती। ग्रामीण विकास के प्रत्येक क्षेत्र मे भारत ने इस दौरान जो उपलब्धियाँ अर्जित की है, वे किसी भी नागरिक के लिए गौरव की बात है। उजड़े खेत, सूखी नदिया वर्षा के लिए आकाश की ओर निहारती आखे, अधनगे बच्चे और भूखी औरतें ही उस युग के भारतीय गाँवों की पहचान बन गयी थी लेकिन अब भारत के किसान देश की अर्थव्यवस्था के रीढ़ है और देश का औद्योगिक विकास सीधे तौर पर ग्रामीण विकास से जुडा हुआ है। जहाँ हम 36 करोड जनता के भरपेट भोजन नही दे सकते थे। आज 96 करोड भारतीय जनता द्वारा अपने देश के 14 करोड़ 35 लाख हेक्टेअर क्षेत्र मे 19 करोड टन अनाज का उत्पादन किया जाता है। जिसके लिए लगभग पांच करोड हेक्टेअर में सिंचाई की सुविधा के साथ-साथ 164 लाख टन उर्वरक की खपत हो रही है। 1995-96 मे अनाज का उत्पादन बढ़कर 1499 किलोग्राम प्रति हेक्टेअर हो गया है। 1992-93 में कृषि ऋण के रूप में 15,169 करोड़ रुपये दिये गये थे और 1994-95 में यह मात्रा 24,849

करोड़ रुपये हो गयी। कृषि ऋण में प्रतिवर्ष 25 प्रतिशत की वृद्धि हो रही है। दूध का उत्पादन भी 1995-96 में छह गुना बढ़ गया है। शहरो में लगे उद्योगों की तुलना में गावों में कृषि या उससे सम्बन्धित धंधों पर पूँजी लगाना पहले घाटे का सौदा माना जाता था लेकिन जैसे-जैसे कृषि क्षेत्र अपनी क्षमता में वृद्धि करता गया वैसे-वैसे 1990-91 में निजी पूँजी की मात्रा 74.9 प्रतिशत से बढ़कर 1995-96 में 79.2 प्रतिशत हो गयी। गावों में पेयजल की समस्या का अध्ययन करने के लिए 1972, 1980, 1985 तथा 1993 में कई सर्वे किये गये। 1988-89 से 1996-97 तक की अवधि में इसके लिए चार हजार करोड़ रुपये के व्यय से 11 लाख दस हजार कुएँ खोदे जा चुके हैं। 1991 से 1993 के बीच ऐसी बस्तियों की पहचान की गयी जहाँ 1.6 किमी. के भीतर कोई गहरा जल स्रोत मौजूद नहीं है। 1996 तक इस कार्यक्रम में नौ लाख 20 हजार से अधिक बस्तियाँ शामिल हो चुकी थी।

भारत की कुल आबादी का 83 प्रतिशत गावों में रहता था और उसमें से भी 70 प्रतिशत कच्ची झोपड़ियों में रहता था। अस्सी के दशक में ग्रामीण क्षेत्रों में रोज़गार के अवसर उपलब्ध कराने के लिए इंदिरा आवास योजना 1985 को 1992-93 में ग्रामीण आवास योजना समस्या को हल करने वाली योजना के रूप में परिवर्तित कर दिया गया। इस योजना के अंतर्गत 1985-86 से लेकर 1996-97 तक के ग्यारह वर्षों में 5 हजार करोड़ रुपये की लागत से 37 लाख 15 हजार 725 मकानों का निर्माण किया गया। आठवी योजना के दौरान एक हजार उससे अधिक आबादी वाले करीब एक लाख 30 हजार गावों को सड़कों से जोड़ने का लक्ष्य गया लेकिन इसमें से 86 प्रतिशत गावों तक ही सड़क सम्पर्क हो सका।

समन्वित ग्रामीण विकास योजना के आरम्भ से 1996-97 के दौरान पाच करोड परिवारो को ग्रामीण विकास कार्यक्रम का लाभ मिल चुका है। योजना के आरम्भ से 9670 करोड रुपये ग्रामीणो को सब्सिडी के रूप में वितरित किये गये और सरकारी बैंको से 18, 378 करोड रुपये का ऋण दिया गया। जिन परिवारो ने इस योजना का लाभ उठाया है उनमें से 45 प्रतिशत अनुसूचित जाति, जनजाति के परिवार हैं। इस कार्यक्रम का लाभ उठाने वालो में 33 प्रतिशत से अधिक महिलाएँ हैं। इस कार्यक्रम के माध्यम से 1992-93 में प्रति परिवार सहायता राशि 7890 रु० थी लेकिन 1996-97 में बढ़कर इसे 15 हजार रुपये कर दिया गया।

इस कार्यक्रम की सफलता का एक प्रमाण यह है कि 1992-93 में किये गये एक सर्वे के अनुसार जिन परिवारो को इस कार्यक्रम में सहायता दी गयी उनमें से 54 प्रतिशत से अधिक ने उस समय की गरीबी रेखा को, जो परिवार की वार्षिक आय 6400 रु० पर निर्धारित थी, पार कर लिया। जवाहर रोजगार योजना के अन्तर्गत गांवो के बेरोजगारो को, अल्परोजगार प्राप्त लोगो को सड़क निर्माण योजना के तहत साल में कम से कम नब्बे से सौ दिन का रोजगार उपलब्ध कराया गया। ग्रामीण इलाको में सामुदायिक शौचालयो, ग्रामीण सडकों एवं सिचाई कार्यों के निर्माण के अतिरिक्त बजर भूमि का विकास करने मिट्टी का कटाव रोकने और पानी का संरक्षण करने जैसे कार्यों पर भी जोर दिया जाता है। इन सभी योजनाओ हेतु 80 प्रतिशत धन केन्द्र सरकार ने तथा बाकी 20 प्रतिशत राज्य सरकार ने प्रदान किया। साथ ही साथ इन योजनाओं के लिए 1992-97 में 30,000 करोड रु खर्च करने का प्रावधान किया गया।

ग्रामीण विकास को नई दिशा और नया नेतृत्व देने में पचायती राज की स्थापना सम्भवतः सबसे महत्वपूर्ण उपलब्धि है। 1992 में देश के 73 वॉ

सशोधन ग्राम स्वराज की दिशा में एक महत्वपूर्ण कदम है। सविधान सशोधन के बाद 2,26,108 पंचायतों का गाँव स्तर पर 5736 पंचायतों का ब्लॉक स्तर पर और 458 पंचायतों का जिला स्तर पर गठन हो चुका है। इनमें कुल मिलाकर 34 लाख जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि अपने ग्रामीण क्षेत्रों में विकास में योगदान दे रहे हैं। वर्ष 1991 की जनगणनानुसार कोराव विकास खण्ड में भी 182849 की जनसंख्या में से 30545 परिवारों के बीच 29714 मकान हैं। जहाँ तक पेयजल के स्रोतों का प्रश्न है अभी भी 203 गावों में से 102 गावों में कुओं से ही पानी पीया जा रहा है। अभी मात्र 75 गावों में ही हैंडपम्प इण्डिया मार्क-2 द्वारा पेयजल उपलब्ध है। जबकि कागज के तौर पर 186 गावों में इसकी व्यवस्था है। इसी तरह अभी 60 गावों ही सब ऋतु योग्य सड़कों से जुड़ पाये हैं। अभी भी अधिकांश गावों खडजा व मिट्टी पाटने की स्थिति में चल रहे हैं। यद्यपि विद्युत की प्रबन्ध इस विकास खण्ड के शतप्रतिशत गावों में उपलब्ध है। यहाँ तक कि अनुसूचित जातियों के 72 बस्तियों में भी यह सेवा उपलब्ध है।

केन्द्र व राज्य दोनों सरकारों द्वारा छात्रवृत्तियों की राशि वहन किये जाने के बावजूद 15643 अनुसूचित जाति एवं जनजाति में से मात्र 4250 तथा 1042 छात्राएँ ही प्राथमिक स्तर की शिक्षा प्राप्त कर रही हैं। यह विकास की गति में सबसे अवरोधक तत्व है। प्रजातंत्र की आधारशिला प्राथमिक शिक्षा ही है।

सरकार द्वारा ऋण दिये जाने के बावजूद भी यहाँ एक भी सुअर विकास केन्द्र व पिगरी पोलट्री यूनिट नहीं है जो कि ग्रामीण रोजगार का एक मजबूत स्रोत है।

65 हेक्टेयर से कम खेतों का क्षेत्रफल 8968 हेक्टेयर रह गया है। जबकि इस पर निर्भर लोगों की संख्या 36889 है। सकल बोये गये कुल

क्षेत्रफल 38679 हेक्टेअर की सिचाई के लिए राजकीय नलकूपों की संख्या नगण्य है। यही हाल राष्ट्रीय उन्नत चूल्हों, शौचालयों की भी है। अभी भी परिवार के एक या दो सदस्य, कुटुम्ब के लोगों को पानी उपलब्ध कराने के काम में सारा दिन जुटे रहते हैं। आज भी बहुत से गांव ऐसे हैं जहाँ लालटेन जलाकर रोशनी करनी पड़ती है। लेकिन आज कोई भी भारतवासी यह नहीं कह सकता कि समूचे देश में बुनियादी सुविधायें उपलब्ध कराने में कोई प्रगति ही नहीं हुई।

यद्यपि इन पर प्रतिवर्ष अरबों रुपये खर्च करने के बाद भी 261 प्रतिशत जनसंख्या गरीबी से नीचे वाली परिधि के अन्दर जीवन निर्वाह के लिए विवश है। अभी भी एक तिहाई से अधिक आबादी को गरीबी के चंगुल से मुक्त नहीं कर पाये हैं।

बेरोजगारी के कारण गांवों पर आश्रित लोगों की संख्या बढ़ते जाने का एक और दुष्परिणाम प्रति व्यक्ति उपलब्ध कृषि योग्य भूमि निरन्तर कम होती जा रही है और औसत जोतों का आकार छोटा होता जा रहा है। लगभग 60 प्रतिशत जोतों का आकार 0.4 हेक्टेअर से भी कम है। खेती पर आश्रित लोगों की संख्या 3.7 करोड़ से अधिक हो गयी है।

बेघरों की संख्या बढ़कर अब लगभग तीन करोड़ हो गयी है। इन्दिरा आवास योजना के नाम पर मकान बनाने के लिए जो ऋण दिया जाता है उससे कच्चे मकान तक नहीं बन सकते और वे भी तेज वर्षा में ढह जाते हैं।

दावा तो यह किया जाता है कि 87 प्रतिशत गांवों में विद्युतीकरण कर दिया गया है लेकिन वास्तविकता यह है कि अगर गांव में बिजली के खम्भे और तार लग भी गये हैं तो बिजली उत्पादन में कमी के कारण उन खम्भों पर लगे बल्ब नहीं जलते।

ऐसा लगता है कि अपनी गलत प्राथमिकताओं के कारण हम विकास की विपरीत दिशा में चल पड़े हैं। शहरों की समृद्धि गावों की खुशहाली से जुड़ी है लेकिन यह समृद्धि वास्तविक हो कागजी नहीं। क्योंकि गावों की जनता नासमझ हो सकती है निरक्षर नहीं। कुल मिलाकर पंचायत राज के पहले पांच साल पंचायती राज की परिकल्पना को समझने अधिकारों को जानने तथा उपयोग और दुरुपयोग की शिकायतों में ही गुजर गये। विकास की योजनाएँ कैसी कहाँ और किसके लिए होनी चाहिए, लक्षित वर्ग से ज्ञात न करने के कारण असफल रही है। समस्याओं की जानकारी पहले तो जनसाधारण से ज्ञात ही नहीं की जाती है। अथवा अधिकतम अभिज्ञान करने की अवस्था तक ही छोड़ दी जाती है। स्थानीय समस्याओं तथा अवश्यकताओं के त्रुटिपूर्ण प्रदर्शन के कारण समस्या का निदान करने का कार्य अभिज्ञान से लेकर कार्यान्वयन तक दोषपूर्ण रहता है।

त्रुटिपूर्ण डिलीवरी के कारण क्षेत्र तथा लाभार्थियों को दोषपूर्ण परिसम्पत्तियाँ प्राप्त होती हैं। अर्थात् सामाजिक अभियन्त्रण को प्राप्त न करना। नागरिकों की सबसे बड़ी समस्याओं को समिति साधनों के अन्तर्गत किन-किन प्राथमिकताओं द्वारा कैसे हल किया जा सकता है, को राजकीय मशीनरी द्वारा थोप दिया जाना।

तानाशाही प्रवृत्ति के कारण जनसाधारण में पहल की भावना का अभाव पाया जाता है। इसी सामाजिक संवेदनशीलता के अभाव के कारण सही समय पर समस्या का अभिज्ञान तथा हल में विलम्ब होने से समस्या विकृत रूप ले लेती है।

यदि केन्द्र सरकार द्वारा हाल की विकेन्द्रीकरण की घोषणाओं को कारगर रूप देना है तो पंचायती राज प्रणाली को सिर्फ एक प्रशासनिक पहलू के रूप में नहीं देखना होगा बल्कि उसे एक राजनीतिक और

संवैधानिक आवश्यकता के रूप में लेना होगा। प्रधानमंत्री नरसिंह राव ने योजना में जनता के अन्तरंग सम्बन्धी पर जोर देते हुए कहा कि हर आँख के आसूँ पोछने तथा विकास का लाभ आम आदमी तक पहुँचाने के लिए दिल्ली से गाँव तक जिम्मेदारी के हस्तान्तरण की आज निरन्तर आवश्यकता है। राजकीय मशीनरी के कार्यकर्ताओं द्वारा क्षेत्र के निवासियों से जनसाधारण की भागीदारी “एक से एक” व्यक्ति के माध्यम से प्राप्त की जा सकती है। व्यक्तिगत लाभार्थी के अतिरिक्त लाभार्थियों के सर्वमान्य नेतृत्व अथवा मान्य नेतृत्व अथवा क्षेत्र के निर्वाचित अथवा मान्य नेतृत्व से सम्पर्क स्थापित करके योजना के विवरण की जानकारी तथा सहमति प्राप्त करके उनकी भागीदारी प्राप्त की जा सकती है।

जनसाधारण के मध्य से आकड़ों का संकलन तथा विश्लेषण प्राप्त करने से योजनाओं का विवरण प्राप्त होने के अतिरिक्त सहमति तथा असहमति का ज्ञान हो जाता है।

समस्याओं के हल हेतु नियोजन से सम्बन्धित विभिन्न पचायती राज सस्थाओं की इकाईयों की बैठक में भाग लेकर जन प्रतिनिधियों के विचार, प्राथमिकताएँ, सुझाव तथा निर्देश द्वारा उनकी भागीदारी प्राप्त की जा सकती है।

विभिन्न स्तर की पचायती राज गैर सरकारी तथा स्वयं सेवी संस्थाओं में हॉरीजौन्टल तथा बर्टीकल लिंक स्थापित करके उसके विचारों को योजना से सम्बद्ध किया जा कर उनकी भागीदारी प्राप्त की जा सकती है। समूह एवं समितियों के निर्णय में सभी लाभार्थियों का मत भी सम्मिलित होता है। योजना के कार्यान्वयन सम्बन्धी कार्य लाभार्थी को प्रदान किये जाने से उनकी भागीदारी प्राप्त हो जाती है।

राजकीय मशीनरी लाभार्थी, लाभार्थी समितियों तथा गैर सरकारी संगठनों के मध्य प्रतियोगिता आयोजित किये जाने से एवं गैर सरकारी संगठनों को विशेष प्रकृति योग्यता तथा निपुणता का कार्य सौंपकर जनसहभागिता प्राप्त की जा सकती है। यह प्रयास किया जाना चाहिए कि योजनाओं का कार्यान्वयन जनसाधारण द्वारा अधिकतम हो और सरकारी मशीनरी द्वारा न्यूनतम।

अतः पंचायती राज संस्थाओं द्वारा समस्याओं की पहचान, नियोजन की प्रक्रिया, कार्यों के कार्यान्वयन व निष्पादन को सौंपकर अधिकतम भागीदारी प्राप्त की जा सकती है। स्थानीय समस्याओं का सर्वोत्तम हल स्थानीय निवासी ही जानते हैं। समस्या के निराकरण हेतु स्थल चयन, समय, सामग्री तथा डिजाइन में स्थानीय भागीदारी प्राप्त करने से योजना की सफलता की सम्भावना बढ़ जाती है। जनभागीदारी के लिए सिफारिश दातवाला समिति '1985', जी वी राव समिति तथा एल एम सिधवी समिति ने भी की है। जिम्बाब्वे के राष्ट्रपति न्येरेरे का यह कथन सही है कि लोगों का विकास हो सकता है तथा वे अपना विकास कर सकते हैं। संविधान के 73 वें संशोधन में सबसे बड़ी कमी जो देखने को मिलती है वह यह है कि शक्तियों का हस्तान्तरण राज्य सरकार की स्वेच्छा पर रखा गया है। राज्य सरकारें अपने अधिकारों से वंचित नहीं होना चाहती नौकरशाही द्वारा इन संस्थाओं में अभी भी हस्तक्षेप कर रही है। दूसरे विकास से सम्बन्धित विभागों के कर्मचारियों को पंचायतों के अधीन लाने में इन विभागों और कर्मचारियों के विरोध की प्रबल सम्भावना है। इस सम्बन्ध को कोई भी अन्तिम निर्णय लेने से पूर्व सम्बन्धित विभागों के कर्मचारियों और पंचायती राज संस्थाओं के प्रतिनिधियों के आपसी विचार विमर्श के लिए सम्बन्धित राज्य सरकारों को मार्ग प्रशस्त करना होगा और मध्यस्थता भी करनी होगी।

क्योंकि विकास कार्यों के सम्पादन के लिए योजनाओं के निर्माण और उनके संचालन में सरकारी कर्मचारियों की भूमिका को नकारा नहीं जा सकता। इसके लिए उनमें सम्बन्धित कौशल एवम् कार्यक्षमता विकसित करने के लिए प्रत्येक स्तर पर गहन प्रशिक्षण दिया जाना अपरिहार्य है। केवल क्षेत्रीय विकास विभाग अथवा पंचायती राज विभाग ही नहीं बल्कि सभी विकास विभागों एवं प्रशिक्षण संस्थानों के सहयोग के साथ-साथ गैर सरकारी संस्थाओं का सहयोग भी प्राप्त किया जाना चाहिये। आर्थिक योजनाओं/परियोजनाओं निर्माण उनके सफल क्रियान्वयन एवं प्रबन्धन लेखों का रख-रखाव सम्बन्धित विभिन्न विभागों का संरचनात्मक स्वरूप कार्यपद्धति आदि विषयों को प्रशिक्षण कार्यक्रम में सम्मिलित करना उपयोगी होगा। स्वतन्त्र भारत में 1960 के बाद प्रशासनिक सुधार के लिए भारतीय तथा राज्य प्रशासनिक सेवाओं तथा जिला प्रशासन की समस्याओं पर एक प्रतिवेदन (1962) वी. टी. कृष्णामाचारी की अध्यक्षता में के स्थानम समिति (1964), प्रशासनिक सुधार आयोग। 1966-70 कोठारी समिति 1976, अशोक मेहता समिति 1977 झा आयोग 1980, सरकारिया आयोग 1987, चद्रा समिति 1989, बोहरा समिति 1995, तथा जैन आयोग 1998, इसके अतिरिक्त अन्य 600 आयोग या समितियाँ गठित की जा चुकी हैं। इतने सारे प्रयासों के उपरांत भी भारतीय प्रशासनिक तंत्र तथा विकास प्रक्रिया के मध्य पूर्ण सामंजस्य दिखायी नहीं देती है। तो निःसन्देह इसके मूल में अन्य कारण भी निहित हैं।

पंचायती राज अभी भी नवीन है और उसका निरन्तर विकास तथा परिस्थितियों के साथ सामंजस्य हो रहा है। उसकी नवीनता के कारण उसकी सीमाओं के अन्तर्गत कर्मचारी वर्ग से सम्बन्धित कार्य प्रणाली अभी सुनिश्चित नहीं हुई है और न ही युक्तिसंगत ही बनायी जा सकती है।

वस्तुतः उन्होंने ग्रामीण स्थानीय शासन के लिए जनसंयोजन की समस्या को खण्डशः हल करने का प्रयास किया है, जिसके फलस्वरूप ग्रामीण स्थानीय स्वशासन के कर्मचारीवृन्द का श्रेणी विभाजन ऊटपटाग है और सम्पूर्ण व्यवस्था काम चलाऊ प्रतीत होती है। कुछ ऐसी परिपाटियों हैं जिनके कारण पंचायती राज लोक सेवा की सफलता बहुत कम हो जाती है, उन परिपाटियों को नियन्त्रित करने की आवश्यकता है। वर्तमान व्यवस्था के अर्न्तगत तकनीकी तथा प्रशासनिक कर्मचारियों का बार-बार तथा जल्दी हस्तान्तरण होता रहता है यह कार्यकुशलता की दृष्टि से अच्छी बात नहीं है। एक ग्रामवासी को किसी नवागन्तुक के साथ मैत्री करने में समय लगता है इसलिए जब वह देखता है कि जिस अधिकारी पर विश्वास करने लगा है और जो उसे मानने लगा है, वह जाने को तैयार है तो वह कॉप जाता है। एक अधिकारी को अपने पद पर काफी लम्बी अवधि तक कार्य करना चाहिए ताकि जनता पर उसका प्रभाव अधिक गहरा पड़ सके और वह अपने काम का आवश्यक परिणाम दिखा सके। वस्तुतः किसी अधिकारी का स्थानान्तरण तभी किया जाना चाहिए जब उसके विरुद्ध शिकायतें हों। दूसरे अधिकारीगण दौरे की उपेक्षा करने लगे हैं। बहुधा आजकल दौरे का अर्थ होता है किसी गांव का दौड़ते भागते सक्षिप्त निरीक्षण करना। अधिकारी को चाहिए कि गाँवों का विस्तीर्ण दौरा करें और अपना अधिकांश समय जनता के साथ प्राकृतिक वातावरण के बीच बिताये और इस प्रकार उसको प्रेरणा तथा प्रोत्साहन दें। जबकि जीप से दौरा करने से जो गाँव मोटर योग्य सड़कों के किनारे स्थित नहीं हैं उन्हें अधिकारी प्रायः बिना दौरा किये छोड़ देता है। क्योंकि अधिकारी को लौटकर मुख्यालय में रात बिताने का प्रलोभन रहता है। तीसरे आज पंचायती राज की नौकरशाही को उच्च अधिकारियों के साथ पत्र-व्यवहार प्रतिवेदन नक्शे भेजना, मीटिंग तथा लिखा-पढ़ी का बहुत

सा काम करना पड़ता है। इसमें बहुत सा समय व्यय हो जाता है। आज महीने के प्रत्येक मंगलवार को तहसील दिवस का कार्यक्रम इसका ज्वलन्त व यथार्थ रूपरेखा प्रस्तुत करता है। पचायती राज सस्थाओं में उच्च स्तरीय पदों पर काम करने वाले अधिकारी राज्य सरकार द्वारा भर्ती किये जाते हैं। और उसी के प्रति उन्हें निष्ठा रखनी पड़ती है। ऐसे कर्मचारियों से यह आशा नहीं की जा सकती कि जिस स्थानीय शासन की सेवा के लिए उन्हें भेजा गया है उसके कल्याण की उन्हें चिन्ता होगी। आज स्थानीय शासन का काम भी अधिकाधिक विशेषीकृत होता है इसलिए आने-जाने वाले अधिकारियों में अपने कठिन कर्तव्यों का पालन करने के लिए न तो पर्याप्त जानकारी होती है न योग्यता और न उत्साह। इसके अतिरिक्त नये अधिकारी को अपना काम सीखने समझने में अनिवार्यतः कुछ समय लगता है। और जब तक उस सस्था का उसे कुछ अनुभव हो पाता है उसके स्थानान्तरण की बारी आ जाती है। इस प्रकार जो वह अनुभव प्राप्त करता है उससे स्थानीय शासन वंचित हो जाता है।

स्थानीय शासन बहुत ही गंभीर मामला है जिसके कर्मचारी वर्ग की आवश्यकताओं के प्रति राज्य सरकारों का रवैया भी हिचकिचाहट पूर्ण रहा है। आवश्यकता इस बात की है कि एक स्थानीय सेवा अथवा सेवाओं की स्थापना की जाये, जिससे कर्मचारियों को अपना सम्पूर्ण सेवा काल स्थानीय शासन के अन्तर्गत बिताने का अवसर मिल सकें। शिक्षा सम्बन्धी योग्यताओं से कहीं अधिक महत्वपूर्ण सम्यक् गुण है, अतः ग्रामीण स्थानीय शासन की सेवा के लिए चुने जाने वाले व्यक्ति में अपरिहार्य गुण विद्यमान हो। जिन लोगों के लिए उन्हें काम करना है उनकी सस्कृति को बोध और सराहना, ग्रामीण मनोवृत्ति ग्रामीण जनता के साथ प्रभावोत्पादक ढंग से कार्य करने की योग्यता काम में रुचि तथा उसके प्रति उत्साह शारीरिक शक्ति तथा

जीवन जिन कार्यक्रमों पर आजकल बल दिया जा रहा है उनके प्रति विशिष्ट सम्मान बाह्य परिवेश का सूक्ष्म बोध तथा कार्यनीति एवं कार्य प्रणाली को इस प्रकार जोड़ने की क्षमता कि वह उस परिवेश के अनुकूल सिद्ध हो सके किन्तु साथ ही साथ पूर्व निर्धारित लक्ष्य को साक्षात्कृत करने में भी सहायक हो सके। अधिकारीगण अहकार व वर्ग उच्चता की खोखली धारणाओं को त्याग कर विचारक के समान विश्लेषक, लक्ष्य निश्चित करने वाले के समान सर्जनात्मक, और गतिशील नियोजनकर्ता के समान अर्थ क्रियात्मक और कार्यक्रम के समान नव प्रवर्तक होना चाहिए।

प्रारम्भिक चरणों में जिलाधिकारियों को 'बड़े साहब' के स्थान पर इन विकेंद्रीकृत लोकतन्त्रीय संस्थाओं का मित्र व पथ पदार्थक बनना है। इसके लिए यथासम्भव शासकीय कार्यों का गैर सरकारीकरण करना, सार्वजनिक क्षेत्र से परे रहने की दृष्टि स्पष्ट दिशा एवं निर्देश पंचायती राज तथा गैर राजकीय संस्थाओं को प्रोत्साहन, सरकारी विभागों की गतिविधियों पर कमी तथा नियंत्रण, शिक्षा तथा प्रशिक्षण तीव्रगति से ससाधन उपलब्ध कराना प्रशासनिक तंत्र का प्राथमिक दायित्व है। प्रगति में अवरोधक पुरानी परम्परागत आदत और मान्यताएं, संगठन को सोपानबद्ध पद्धति के प्रति अप्रत्याशित रुझान, विधि द्वारा स्थापित संस्थाओं की प्रशासकीय स्वायत्तता की समाप्ति की प्रवृत्ति, सरकारी नौकरियों में अत्यधिक सुरक्षा का तत्व कि अच्छे कार्य का कोई पुरस्कार नहीं मिलता और खराब कार्य का कोई खास दण्ड नहीं मिलता, सेवा समय पर आधारित प्रोन्नति, न्यायिक नियमों की ओर अत्यधिक रुझान, नित्य प्रति की समस्याओं के समाधान के लिए सरकार से अपेक्षा करना और यह विश्वास करना की विधि और क्रियान्वयन एक दूसरे के पर्यायवाची हैं को नकार दिया जाना चाहिए।

हाल के वर्षों में हुए अनेक अध्ययनों का लगभग यही निष्कर्ष निकाला कि आज जनमानस के हितों मूल्यों और सस्थाओं के प्रति सवेदनशीलता तथा राष्ट्र के हितों की तुलना में “भडकीले दफ्तर, वातानुकूलन सुविधाएँ, परिवहन को स्वतंत्र सुविधाएँ, शक्ति और सत्ता” नौकरशाहों का उद्देश्य बन गया है। ये कमोवेश रूप से वही मूल्य हैं जिन्हें उपनिवेशवादी शासन द्वारा भारत में प्रसारित किया गया है। प्रशासन कोई स्व नियंत्रित या स्वनियमित व्यवस्था नहीं है बल्कि यह विशिष्ट सामाजिक हितों की प्राप्ति का एकमात्र साधन है। सामाजिक हितों से जोड़ या तारतम्य जितना मजबूत होगा उतना ही प्रशासनिक व्यवस्था सुघट और राज्य स्थायी होगा। अभी तक कमोवेश रूप से उपर से नीचे तक नौकरशाहों और राजनीतिज्ञों में दोनों में ही जनता की सेवा करने के स्थान पर कृपा करने की मनोवृत्ति परिलक्षित होती है। इससे जनमानस में यह दृष्टिकोण घर कर गया कि कोई भी प्रशासनिक कार्य जान पहचान अथवा रिश्ते देकर ही कराया जा सकता है।

इस बहुआयामीय भ्रष्टाचार को दूर करने की शुरुआत प्रशासकों की नयी पीढ़ी से की जानी चाहिए। साथ ही निष्पादन एक निश्चित सीमा के बाद असन्तोषजनक पाये जाने पर अनिवार्यतः सेवा निवृत्त किया जाना चाहिए। ऐसे नौकरशाहों का पुनर्नवीनीकरण राजनेताओं की सहमति से न करके समुदाय की सहमति से किया जाना चाहिए।

लोकतांत्रिक व्यवस्था के अनुरूप बहुलवादी समाज की विकासवादी दर्शन और समाजवादी लोकतांत्रिक व्यवस्था के अनुरूप प्रशासकीय लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु भारत में नौकरशाही को सरलता आसानी से उपलब्धता और जनमानस से इनकी दूरी कम किये जाने की त्वरित आवश्यकता है। यह एक चुनौतीपूर्ण समस्या है। जिसे किसी जादुई चिराग से दूर नहीं किया जा

सकता। वैसे भी पुरानी आदतों और दृष्टिकोण में बड़ी कठिनता से परिवर्तन होते हैं। नीतियों को व्याख्यायित करने और उनके लिये जनमानस का समर्थन प्राप्त करने के लिए राजनीतिक नेतृत्व द्वारा भी उसी ईमानदारी से अपने गिरेबान में झाका जाय जिस प्रकार वे नौकरशाही के विषय में चाहते हैं। यही प्रक्रिया जनता को अपने बारे में अपनानी चाहिए। इसके लिए एक दूसरे पर उत्तरदायित्व थोपना, एक दूसरे को बलि का बकरा बनाना तथा एक दूसरे पर कीचड़ उछालने की प्रवृत्ति को भी समाप्त किया जाना चाहिए।

सुधार की रणनीति में उपर्युक्त प्राथमिकताओं को तभी व्यावहारिक रूप दिया जा सकता है। जब एक सुशिक्षित चेतना युक्त जनमानस सार्वजनिक हित की भावना से ओतप्रोत हो तो वह स्वार्थी राजनीतिज्ञों को पीछे ढकेल देता है और नौकरशाही को भी सही परिप्रेक्ष्य में सही दृष्टिकोण से कार्य करने को बाध्य कर देता है। अतः सबल राजनैतिक इच्छा, दृढ़ निश्चय और कठोर अनुशासन के साथ हर स्तर के सरकारी एवम् गैर सरकारी कर्मचारियों व व्यक्तियों का सहयोग प्राप्त होता है और वह अपने अथक परिश्रम से प्रयासरत रहते हैं तो पंचायतो से की गयी अपेक्षाएँ अवश्य पूर्ण हो सकती हैं। पंचायती राज के परीक्षण की सफलता हमारी जागरूकता तथा समस्याओं का साहस व उत्साह के साथ सामना करने की हमारी क्षमता पर निर्भर करेगी।

परिशिष्ट

परिशिष्ट — 1

ग्राम पंचायतों से सम्बन्धित संवैधानिक उपबन्ध

संविधान (तिहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992

भारत गणराज्य के तैंतालीसवे वर्ष में ससद द्वारा यह निम्नलिखित रूप में अधिनियमित हो :—

1— संक्षिप्त नाम और प्रारम्भ— (1) इस अधिनियम का संक्षिप्त नाम संविधान(तिहत्तरवा संशोधन) अधिनियम, 1992 है।

(2) यह उस तारीख¹ को प्रवृत्त होगा जो केन्द्रीय सरकार, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, नियत करे।

2— नये भाग 9 का अन्तःस्थापन — संविधान के भाग 8 के पश्चात निम्नलिखित भाग अन्तःस्थापित किया जायेगा, अर्थात् —

‘भाग 9’

पंचायतें

243— परिभाषाएं — इस भाग में जबतक कि सन्दर्भ से अन्यथा अपेक्षित न हो —

(क) “जिला” से किसी राज्य का जिला अभिप्रेत है,

(ख) “ग्राम सभा” से ग्राम स्तर पर पंचायत के क्षेत्र के भीतर समाविष्ट किसी

ग्राम से सम्बन्धित निर्वाचक नामावली में रजिस्ट्रीकृत व्यक्तियों से

मिलकर बना निकाय अभिप्रेत है।

(ग) “मध्यवर्ती स्तर” से ग्राम और जिला स्तरों के बीच ऐसा स्तर अभिप्रेत है जो किसी राज्य के राज्यपाल द्वारा इस भाग

¹ यह संविधान संशोधन अधिनियम 24-4- 1993 से लागू किया गया है।

के प्रयोजनों के लिये लोक अधिसूचना द्वारा मध्यवर्ती स्तर विनिर्दिष्ट किया जाय

(घ) "पंचायत" से ग्रामीण क्षेत्रों के लिये अनुच्छेद 243 (ख) के अधीन गठित स्वायत्त शासन की कोई संस्था (चाहे वह किसी भी नाम से ज्ञात हो) अभिप्रेत है।

(ङ) "पंचायत क्षेत्र" से पंचायत का प्रादेशिक क्षेत्र अभिप्रेत है

(च) "जनसंख्या" से ऐसी अन्तिम पूर्ववर्ती जनगणना में अभिनिश्चित की गई जनसंख्या अभिप्रेत है जिसके सुसंगत आंकड़े प्रकाशित होगये हैं

(छ) "ग्राम" से राज्यपाल द्वारा इस भाग के प्रयोजनों के लिये लोक अधिसूचना द्वारा, ग्राम के रूप में विनिर्दिष्ट ग्राम अभिप्रेत है और इसके अंतर्गत इस प्रकार विनिर्दिष्ट का समूह भी है।

243—क. ग्राम सभा — ग्राम सभा, ग्राम स्तर पर ऐसी शक्तियों का प्रयोग और ऐसे कृत्यों का निर्वहन कर सकेगी, जो राज्य विधान मण्डल द्वारा, विधि द्वारा, उपबंधित किये जायें।

243—ख, पंचायतों का गठन— (1) प्रत्येक राज्य में ग्राम, मध्यवर्ती और जिला स्तर पर इस भाग के उपबंधों के अनुसार पंचायतों का गठन किया जायेगा।

(2) खण्ड (1) में किसी बात के होते हुये भी मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत का उस राज्य में गठन किया जायेगा जिसकी जनसंख्या बीस लाख से अधिक है।

243—ग. पंचायतों की संरचना— (1) इस भाग के उपबंधों के अधीन रहते हुये, राज्य का विधान मण्डल, विधि द्वारा, पंचायतों की संरचना की बाबत उपबंध कर सकेगा:

परन्तु किसी भी स्तर पर पंचायत के प्रादेशिक क्षेत्र की जनसंख्या और ऐसी पंचायत में निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की संख्या के बीच अनुपात समस्त राज्य में, यथासाध्य, एक ही होगा।

(2) पंचायत के सभी स्थान पंचायत क्षेत्र के प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने गये व्यक्तियों से भरे

जायेगे और इस प्रयोजन के लिये, प्रत्येक पंचायत क्षेत्र ऐसी रीति से प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित किया जायेगा कि प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र की जनसंख्या और उसकी आवंटित स्थानों की संख्या के बीच अनुपात समस्त पंचायत क्षेत्र में, यथासाध्य एक ही हो।

(3) राज्य का विधान मण्डल, विधि द्वारा,—

(क) ग्राम स्तर पर पंचायतों के अध्यक्षों का मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतों में या ऐसे राज्य की दशा में जहाँ मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत नहीं है, जिला स्तर पर पंचायतों में,

(ख) मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतों के अध्यक्षों का जिला स्तर पर पंचायत में,

(ग) लोकसभा के सदस्यों और राज्य की विधान सभा के सदस्यों के, जो ऐसे निर्वाचन-क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं जिनमें ग्राम स्तर से भिन्न स्तर पर कोई पंचायत क्षेत्र पूर्णतः या भागतः समाविष्ट है, ऐसी पंचायत में,

(घ) राज्य सभा के सदस्यों और राज्य की विधान परिषद के सदस्यों के, जहाँ वे—

- (i) मध्यवर्ती स्तर पर किसी पंचायत क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में रजिस्ट्रीकृत है, मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत में,
- (ii) जिला स्तर पर किसी पंचायत क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में रजिस्ट्रीकृत है, जिला स्तर पर पंचायत में, प्रतिनिधित्व करने के लिए उपबन्ध कर सकेगा।

(4) किसी पंचायत के अध्यक्ष और पंचायत के ऐसे अन्य सदस्यों को पंचायतों के अधिवेशनों में मत देने का अधिकार होगा, जो पंचायत क्षेत्र में प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों से, चाहे प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा या अन्यथा चुने गये हैं।

(5) (क) ग्राम स्तर पर किसी पंचायत के अध्यक्ष का निर्वाचन ऐसी नीति से, जो राज्य के विधान मण्डल द्वारा विधि द्वारा, उपबन्धित की जाए, किया जाएगा, और

(ख) मध्यवर्ती स्तर पर या जिला स्तर पर किसी पंचायत का अध्यक्ष, उसके निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपने में से चुना जाएगा।

243—घ. स्थानों का आरक्षण— (1) प्रत्येक पंचायत में—

(क) अनुसूचित जातियों और

(ख) अनुसूचित जनजातियों के लिए स्थान आरक्षित रहेंगे और इस प्रकार आरक्षित स्थानों की संख्या का अनुपात उस पंचायत में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे गये स्थानों की कुल संख्या से 'यथासाध्य' वही होगा, जो उस पंचायत क्षेत्र में अनुसूचित जातियों की अथवा उस पंचायत में अनुसूचित जनजातियों की जनसंख्या का अनुपात उस क्षेत्र की कुल जनसंख्या से है और ऐसे स्थान किसी पंचायत में भिन्न-भिन्न निर्वाचन-क्षेत्रों को चक्रानुक्रम से आवंटित किये जा सकेंगे।

(2) खण्ड '1' के अधीन स्थानों की कुल संख्या के एक-तिहाई से अन्यून स्थान, यथास्थिति, अनुसूचित जातियों या अनुसूचित जनजातियों की स्त्रियों के लिए आरक्षित रहेंगे।

(3) प्रत्येक पंचायत में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे, जाने वाले स्थानों की कुल संख्या के एक-तिहाई से अन्यून स्थान (जिसके अन्तर्गत अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के स्त्रियों के लिए आरक्षित स्थानों की संख्या भी है) स्त्रियों के लिए आरक्षित रहेंगे और ऐसे स्थान किसी पंचायत में भिन्न-भिन्न निर्वाचन-क्षेत्रों को चक्रानुक्रम से आवंटित किये जा सकेंगे।

(4) ग्राम या किसी अन्य स्तर पर पंचायतों में अध्यक्षों का पद अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और स्त्रियों के लिए ऐसी रीति से आरक्षित रहेगा, जैसी राज्य का विधान मण्डल, विधि द्वारा उपबन्धित करे:

परन्तु किसी राज्य में प्रत्येक स्तर पर पंचायतों में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षित अध्यक्षों के पदों की संख्या का अनुपात, प्रत्येक स्तर पर उन पंचायतों में ऐसे पदों की कुल संख्या के यथाशक्य वही होगा, जो उस राज्य की

अनुसूचित जातियों की अथवा राज्य की अनुसूचित जनजातियों की जनसंख्या का अनुपात उस राज्य की कुल जनसंख्या से है

परन्तु यह और कि प्रत्येक स्तर पर पंचायतों में अध्यक्षों के पदों की कुल संख्या के एक-तिहाई अन्यून पद स्त्रियों के लिए आरक्षित रहेंगे:

परन्तु यह भी कि इस खण्ड के अधीन आरक्षित पदों की संख्या प्रत्येक स्तर पर भिन्न-भिन्न पंचायतों को चक्रानक्रम में आवंटित की जायेगी।

(5) खण्ड '1' और खण्ड '2' के अधीन स्थानों का आरक्षण और खण्ड '4' के अधीन अध्यक्षों के पदों के लिए आरक्षण (जो स्त्रियों के लिए आरक्षण से भिन्न है) अनुच्छेद 334 में विनिर्दिष्ट अवधि की समाप्ति पर प्रभावी नहीं रहेगा।

(6) इस भाग की कोई बात किसी राज्य के विधान-मण्डल को किसी स्तर पर किसी पंचायत में पिछड़े वर्ग के नागरिकों के पक्ष में स्थानों के या पंचायतों में अध्यक्षों के पदों के आरक्षण के लिए कोई उपबन्ध करने से निवारित नहीं करेगी।

243— ड0 पंचायतों का कार्यकाल आदि—

1— प्रत्येक पंचायत यदि तत्सक्य प्रवृत्त किसी विधि के अधीन उसे पहले ही विघटित नहीं कर दिया जाता है तो, अपने प्रथम अधिवेशन के लिए नियत तारीख से पाँच वर्ष की अवधि तक, न कि उससे अधिक बनी रहेगी।

2— तत्समय प्रवृत्त किसी विधि का कोई संशोधन किसी स्तर पर ऐसी पंचायत का, जो ऐसे संशोधन के ठीक पूर्व कार्य कर रही है, तब तक विघटन नहीं करेगा, जब तक खण्ड 1— में विनिर्दिष्ट उसके कार्यकाल का अवसान नहीं हो जाता।

3— किसी पंचायत का गठन करने के लिए निर्वाचन—

क— खण्ड '1' में विनिर्दिष्ट उसके कार्यक्रम के अवसान के पूर्व,

ख— उसके विघटन की तारीख के छः मास की अवधि के अवसान के पूर्व, पूरा किया जायेगा।

परन्तु जहाँ वह शेष अवधि, जिसके लिए कोई विघटित पचायत बनी रहती, छः मास से कम है वहाँ ऐसी अवधि के लिए उस पचायत का गठन करने के लिए इस खण्ड के अधीन कोई निर्वाचन कराना आवश्यक नहीं होगा।

4— पचायत के कार्यक्रम के अवसान से पूर्व किसी पचायत के विघटन पर गठित की गई पंचायत उस अवधि के केवल शेष भाग के लिए बनी रहेगी, जिस अवधि तक विघटन पंचायत खण्ड '1' अधीन बनी रहती, यदि वह इस प्रकार विघटित नहीं की जाती।

243—च— सदस्यता के लिए निरर्हताएं—

1— कोई व्यक्ति किसी पंचायत का सदस्य चुने जाने के लिए और सदस्य बनने के लिए निरर्हित होगा,

क— यदि वह सबन्धित राज्य के विधान-मण्डल के निर्वाचनों के प्रयोजनों के लिए तत्समय प्रवृत्त किसी विधि द्वारा या उसके अधीन इस प्रकार निरर्हित कर दिया जाता है:

परन्तु कोई व्यक्ति इस आधार पर निरर्हित नहीं होगा कि उसकी आयु पच्चीस वर्ष से कम है, यदि उसने इक्कीस वर्ष की आयु प्राप्त कर ली है,

ख— यदि वह राज्य के विधान-मण्डल द्वारा बनाई गई किसी विधि द्वारा या उसके अधीन इस प्रकार निरर्हित कर दिया जाता है।

2— यदि यह प्रश्न उठता है कि किसी पंचायत का कोई सदस्य खण्ड '1' में वर्णित किन्हीं निरर्हताओं से ग्रस्त हो गया है या नहीं तो वह प्रश्न ऐसे प्राधिकारी को, और ऐसी रीति से, जैसा राज्य का विधान-मण्डल विधि द्वारा उपबन्धित करे, विनिश्चय के लिए निर्देशित किया जाएगा।

243—छ, पंचायतों की शक्तियाँ प्राधिकार और उत्तरदायित्व— संविधान के उपबन्धों के अधीन रहते हुए राज्य का विधान-मण्डल विधि द्वारा पंचायतों को ऐसी शक्तियाँ और प्राधिकार प्रदान कर सकेगा जो वह उन्हें स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक

समझे और ऐसी विधि में पंचायतों को उपयुक्त स्तर पर ऐसी शर्तों के अधीन रहते हुए, जैसी उसमें विनिर्दिष्ट की जाएं, निम्नलिखित के सम्बन्ध में शक्तियाँ और उत्तदायित्व न्यागत करने के लिए उपबन्ध किए जा सकेंगे—

क— आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएं तैयार करना,

ख— आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय की स्कीमों को, जो उन्हें सौंपी जाएं, जिसके अन्तर्गत वे स्कीमे भी हैं जो ग्यारहवी अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों के सम्बन्ध में हैं, क्रियान्वित करना।

243—ज— पंचायतों द्वारा कर अधिरोपित करने की शक्ति और पंचायतों की निधिया— राज्य का विधान—मण्डल, विधि द्वारा—

क— ऐसी प्रक्रिया के अनुसार और ऐसी सीमाओं के अधीन रहते हुए ऐसे कर शुल्क, पथकर और फीसें उद्गृहीत, संगृहीत और विनियोजित करने के लिए किसी पंचायत को प्राधिकृत कर सकेगा,

ख— ऐसे प्रयोजनों के लिए और ऐसी शर्तों तथा सीमाओं के अधीन रहते हुए राज्य सरकार द्वारा उद्गृहीत और संगृहीत ऐसे कर, शुल्क पथकर और फीसे किसी पंचायत को समनुदेशित कर सकेगा,

ग— पंचायतों के लिए राज्य की संचित निधि में ऐसे सहायता—अनुदान देने के लिए उपबन्ध कर सकेगा और

घ— पंचायतों द्वारा या उनकी ओर से प्राप्त सभी धनों के जमा करने के लिए ऐसी निधियों का गठन तथा ऐसी निधियों में से धन का प्रत्याहरण करने के लिए भी उपबन्ध कर सकेगा, जो विधि में विनिर्दिष्ट किए जाएं या की जाएं।

243— झ, वित्तीय स्थिति के पुनर्विलोकन के लिए वित्त आयोग का गठन— 1— राज्य का राज्यपाल, संविधान 'तिहत्तरवाँ सशोधन' अधिनियम 1992 के प्रारम्भ के एक वर्ष की भीतर यथाशक्य शीघ्र, और उसके पश्चात् प्रत्येक पाँचवें वर्ष के

अवसान पर, पंचायतों की वित्तीय स्थिति का पुनर्विलोकन करने के लिए और,

क— उन सिद्धान्तों, जो निम्नलिखित को शासित करेंगे अर्थात्—

1— राज्य सरकार द्वारा उद्ग्रहणीय ऐसे करों, शुल्को पथकरो और फीसों के शुद्ध आगमों की राज्य और पंचायतों के बीच वितरण इस भाग के अधीन उनके बीच वितरित किए जा सकेंगे तथा पंचायतों के बीच सभी स्तरों पर ऐसे आगमों के अपने-अपने अशों का आवंटन,

2— ऐसे करो, शुल्को पथकरो और फीसों का अवधारण जो पंचायतों को समनुदेशित किए जा सकेंगे या उसके द्वारा विनियोजित किए जा सकेंगे,

3— राज्य की संचित निधि में से पंचायतों को सहायता अनुदान,

ख— पंचायतों की वित्तीय स्थिति को सुधारने के लिए आवश्यक अध्यापय,

ग— कोई अन्य विषय जो राज्यपाल द्वारा पंचायतों के ठोस वित्तपोषण के हित में वित्त आयोग को निर्दिष्ट किया जाए, की बाबत राज्यपाल को सिफारिशें करने के लिए एक वित्त आयोग का गठन करेगा।

2— राज्य का विधान मण्डल, विधि द्वारा, आयोग की संरचना, अर्हता, जो आयोग के सदस्यों के रूप में नियुक्ति के लिए अपेक्षित होगी, और रीति जिससे उनका चयन किया जाएगा, का उपबन्ध कर सकेगा।

3— आयोग अपनी प्रक्रिया अवधारित करेगा और उसे कृत्यों के पालन के लिए ऐसी शक्तियाँ होंगी जो राज्य का विधान-मण्डल विधि द्वारा उसे प्रदान करे।

4— राज्यपाल इस अनुच्छेद के अधीन आयोग द्वारा की गई प्रत्येक सिफारिश और उसके बारे में की गई कार्रवाई का स्पष्टीकरण-ज्ञापन के विधान-मण्डल के समझ रखवाएगा।

243—ज— पंचायतों के लेखाओं की संपरीक्षा—
राज्य का विधान-मण्डल पंचायतों द्वारा लेखे बनाए रखने और ऐसे

लेखाओ की संपरीक्षा करने की बाबत, विधि द्वारा, उपबन्ध कर सकेगा।

243—ट— पंचायतों के लिए निर्वाचन—

1— पंचायतों के लिए कराए जाने वाले सभी निर्वाचनों के लिए निर्वाचन नामावली तैयार कराने का और उन सभी निर्वाचनों के संचालन का अधीक्षण, निर्देशन और नियन्त्रण एक राज्य निर्वाचन आयोग में निहित होगा जिसमें राज्यपाल द्वारा नियुक्त किया गया एक राज्य निर्वाचन आयुक्त होगा।

2— राज्य के विधान-मण्डल द्वारा गई किसी विधि के अधीन रहते हुए राज्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तें और पदावधि ऐसी होगी जो राज्यपाल नियमों द्वारा अवधारित करें:

परन्तु राज्य निर्वाचन आयुक्त को उसके पद से उसी रीति से और उन्हीं आधारों पर ही हटाया जाएगा जिस रीति से और जिन आधारों पर उच्च न्यायालय के न्यायाधीश को हटाया जाता है, अन्यथा नहीं, और राज्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों में उसकी नियुक्ति के पश्चात् उसके लिए अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जाएगा।

3— जब राज्य निर्वाचन आयोग ऐसा अनुरोध करे तब किसी राज्य का राज्यपाल राज्य निर्वाचन आयोग को उतने कर्मचारी बृन्द उपलब्ध कराएगा जितने खण्ड '1' द्वारा राज्य निर्वाचन आयोग को उसे सौंपे गये कृत्य के निर्वहन के लिए आवश्यक हों।

4— इस संविधान के उपबन्धों के अधीन रहते हुए राज्य का विधान-मण्डल विधि द्वारा पंचायतों से सम्बन्धित या सम्पृक्त सभी विषयों की बाबत उपबन्ध कर सकेगा।

243—ठ, संघ, राज्य क्षेत्रों को लागू होना— इस भाग के उपबन्ध संघ राज्यक्षेत्रों को लागू होंगे और किसी संघ राज्यक्षेत्रों को उनके लागू होने में उनका यह प्रभाव होगा मानों राज्य के राज्यपाल के प्रतिनिर्देश अनुच्छेद 239 के अधीन नियुक्त संघ राज्यक्षेत्र के प्रशासक के प्रतिनिर्देश हैं और राज्य के विधान-मण्डल या विधान सभा के प्रति निर्देश, उस संघ राज्यक्षेत्र के सम्बन्ध में जिनमें विधान सभा है, उस विधान सभा के प्रति निर्देश हैं:

परन्तु राष्ट्रपति, लोक अधिसूचना द्वारा यह निर्देश दे सकेगा कि इस भाग के उपबन्ध किसी संघ राज्यक्षेत्र या उसके किसी भाग को ऐसे अपवादों और उपान्तरणों के अधीन रहते हुए लागू होंगे जो वह अधिसूचना में विनिर्दिष्ट करें।

243—ड— भाग का कतिपय क्षेत्रों को लागू न होना— 1— इस भाग की कोई बात अनुच्छेद 244 के खण्ड 1— में निर्दिष्ट अनुसूचित क्षेत्रों और खण्ड 2— में निर्दिष्ट जनजाति क्षेत्रों को लागू नहीं होगी।

2— इस भाग की कोई बात निम्नलिखित को लागू नहीं होगी—

क— नागालैण्ड मेघालय और मिजोरम राज्य,

ख— मणिपूर राज्य में ऐसे पर्वतीय क्षेत्र जिनके लिए तत्समय प्रवृत्त किसी विधि के अधीन जिला परिषदें विद्यमान हैं।

3— इस भाग की—

क— कोई बात जिला स्तर पर पंचायतों के सम्बन्ध में पश्चिमी बंगाल राज्य के दार्जिलिंग जिले के ऐसे पर्वतीय क्षेत्रों को नहीं लागू होगी जिनके लिए तत्समय प्रवृत्त किसी विधि के अधीन दार्जिलिंग गोरखा पर्वतीय परिषद विद्यमान है,

ख— किसी बात का यह अर्थ नहीं लगाया जाएगा कि वह ऐसी विधि के अधीन गठित दार्जिलिंग गोरखा पर्वतीय परिषद के कृत्यों और शक्तियों पर प्रभाव डालती है।

4— इस संविधान में किसी बात के होते हुए भी—

क— खण्ड '2' के उपखण्ड 'क' में निर्दिष्ट किसी राज्य का विधान—मण्डल विधि द्वारा इस भाग का विस्तार खण्ड '1' में निर्दिष्ट क्षेत्रों यदि कोई है के सिवाय उस राज्य पर कर सकेगा, यदि उस राज्य की विधान सभा इस आशय का एक संकल्प उस सदन की कुल सदस्य संख्या के बहुमत द्वारा तथा उस सदन के उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के कम से कम दो—तिहाई बहुमत द्वारा पारित कर देती है,

ख— संसद विधि द्वारा इस भाग के उपबन्धों का विस्तार खण्ड '1' में निर्दिष्ट अनुसूचित क्षेत्रों और जनजाति क्षेत्रों पर ऐसे अपवादों और उपरान्तरणों के अधीन रहते हुए कर सकेगी, जो ऐसी

विधि में विनिर्दिष्ट किए जाएं और ऐसी कोई विधि अनुच्छेद 368 के प्रयोजनों के लिए इस संविधान का संशोधन नहीं समझी जाएगी।

243-ढ़- विद्यमान विधियों और पंचायतों का बना रहना- इस मार्ग में किसी बात के होते हुए भी, संविधान 'तिहत्तरवाँ संशोधन' अधिनियम 1992 के प्रारम्भ के ठीक पूर्व राज्य में प्रवृत्त पंचायतों से सम्बन्धित 'तिहत्तरवाँ संशोधन' अधिनियम 1992 के प्रारम्भ के ठीक पूर्व राज्य में प्रवृत्त पंचायतों से सम्बन्धित किसी विधि का कोई उपबन्ध जो इस भाग के उपबन्धों से असंगत है, तब तक जब तक कि सक्षम विधान-मण्डल द्वारा सक्षम प्राधिकारी द्वारा उसे संशोधित या निरसित नहीं कर दिया जाता, या, जब तक ऐसे प्रारम्भ से एक वर्ष का अवसान नहीं हो जाता, इनमें से जो भी पूर्वतर हो प्रवृत्त बना रहेगा।

परन्तु ऐसे प्रारम्भ के ठीक पूर्व विद्यमान सभी पंचायतें अपने कार्यकाल की समाप्ति तक बनी रहेंगी यदि उन्हें उस राज्य की विधान सभा द्वारा या ऐसे राज्य की दशा में जिसमें विधान परिषद है, उस राज्य के विधान-मण्डल के प्रत्येक सदन द्वारा पारित इस आशय के संकल्प द्वारा पहले ही विघटित नहीं कर दिया जाता।

243-ण- निर्वाचन सम्बन्धी मामलों में न्यायालयों के हस्तक्षेप का वर्जन- इस संविधान में किसी बात के होते हुए भी-

/क/ अनुच्छेद 243-ट के अधीन बनाई गयी या बनाये जाने के लिये तात्पर्यित किसी ऐसी विधि की, जो निर्वाचन क्षेत्रों के परिसीमन या ऐसे निर्वाचन क्षेत्रों को स्थानों के आवंटन से सम्बन्धित है, विधिमान्यता किसी न्यायालय में प्रश्नगत नहीं की जाएगी,

ख- किसी पंचायत के लिए कोई भी निर्वाचन ऐसी निर्वाचन अर्जी पर ही प्रश्नगत किया जाएगा जो ऐसे प्राधिकारी को और ऐसी रीति से प्रस्तुत की गई है जिसका राज्य के विधान मण्डल द्वारा बनाई गई किसी विधि द्वारा या उसके अधीन उपबन्ध है अन्यथा नहीं।

3- अनुच्छेद 280 का संशोधन- संविधान के अनुच्छेद 280 के खण्ड '3' के उपखण्ड 'ख' के पश्चात् निम्नलिखित उपखण्ड अन्तःस्थापित किया जाएगा, अर्थात्-

“ ख 'ख' राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर राज्य में पंचायतों के साधनों की अनुपूर्ति के लिए किसी राज्य की संचित निधि के सवर्धन के लिए आवश्यक अध्यापय,” ।

4- ग्यारहवीं अनुसूची की जोड़ा जाना- सविधान की दसवी अनुसूची के पश्चात् निम्नलिखित अनुसूची जोड़ी जाएगी, अर्थात्—

“ग्याहरवीं अनुसूची”

‘अनुच्छेद 243—छ’

- 1— कृषि जिसके अन्तर्गत कृषि अन्तर्गत कृषि—विस्तार भी है।
- 2— भूमि विकास भूमि सुधार का कार्यान्वयन, चकबन्दी और भूमि संरक्षण
- 3— लघु सिंचाई जल प्रबन्ध और जल—आच्छादन विकास
- 4— पशुपालन दुग्ध—उद्योग और कुक्कुट—पालन
- 5— मत्स्य उद्योग
- 6— सामाजिक वनोद्योग और फार्म बनोद्योग
- 7— लघु वन उत्पाद
- 8— लघु उद्योग, जिनके अन्तर्गत खाद्य प्रसस्करण उद्योग भी है
- 9— खादी, ग्राम और कुटीर उद्योग
- 10— ग्रामीण विकास
- 11— पेय जल
- 12— ईंधन और चारा
- 13— सड़के पुलिया, पुल, फेरी, जलमार्ग तथा संचार के अन्य साधन
- 14— ग्रामीण विद्युतीकरण जिसके अन्तर्गत विद्युत का वितरण भी है
- 15— गैर—पारंपरिक उर्जा स्रोत
- 16— गरीबी उपशमन कार्यक्रम
- 17— शिक्षा जिसके अन्तर्गत प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालय भी है
- 18— तकनीकी प्रशिक्षण और व्यावसायिक शिक्षा
- 19— प्रौढ और अनौपचारिक शिक्षा
- 20— पुस्तकालय
- 21— सांस्कृतिक क्रियाकलाप
- 22— बाजार और मेले

- 23— स्वास्थ्य और स्वच्छता जिसके अन्तर्गत अस्पताल प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र और औषधालय भी हैं।
- 24— परिवार कल्याण
- 25— स्त्री और बाल विकास
- 26— समाज कल्याण, जिसके अन्तर्गत विकलांगों और मानसिक रूप से मन्द व्यक्तियों का कल्याण भी है
- 27— दुर्बल वर्गों और विशिष्टता अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों का कल्याण
- 28— सार्वजनिक वितरण प्रणाली
- 29— सामुदायिक आस्तियों का अनुरक्षण।

परिशिष्ट-2

तालिका 1राज्य में पंचायतों की संख्या

<u>संख्या</u>	<u>राज्य / केन्द्र शासित</u>	<u>पंचायत जिला</u>			
	<u>प्रदेश</u>	<u>ग्राम पंचायत</u>	<u>समिति</u>	<u>परिषद</u>	<u>कुल</u>
1—	आन्ध्र प्रदेश	21943	1098	22	23063
2—	अरुणाचल प्रदेश	2012	79	12	2103
3—	असम	2489	202	21	2712
4—	बिहार	12181	725	55	12961
5—	गोवा	183	—	2	185
6—	गुजरात	13316	184	19	13519
7—	हरियाणा	5958	110	16	6084
8—	हिमाचल प्रदेश	3037	75	12	3124
9—	जम्मू कश्मीर	पुष्टि नहीं धारा 370 के अन्तर्गत			
10—	कर्नाटक	5675	715	20	5870
11—	केरल	991	152	14	1157
12—	मध्य प्रदेश	30922	459	45	31426

13—	महाराष्ट्र	27619	319	29	27967
14—	मणिपुर	166		3	169
15—	मेघालय	परंपरागत परिषद संविधान का भाग 9 लागू नहीं			
16—	मिजोरम	परंपरागत परिषद संविधान का भाग 9 लागू नहीं			
17—	नागालैंड	परंपरागत परिषद संविधान का भाग 9 लागू नहीं			
18—	उड़ीसा	5261	314	30	5605
19—	पंजाब	11591	138	17	11746
20—	राजस्थान	9185	237	31	9453
21—	सिक्किम	148		4	152
22—	तमिलनाडु	12584	384	24	12996
23—	त्रिपुरा	525	16	3	544
24—	उत्तर प्रदेश	58605	901	68	59574
25—	पश्चिमी बंगाल	3314	341	17	3682
26—	अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	67		1	68
27—	चंडीगढ़		0
28—	दादरा नगर हवेली	11		1	12
29—	दमन एण्ड द्वीव	10		2	12
30—	राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली				
31—	लक्षद्वीप	10		1	11
32—	पांडीचेरी	10		1	11
<u>कुल</u>	.	<u>227698</u>	<u>5806</u>	<u>474</u>	<u>234196</u>

परिशिष्ट- 3 (अ)

उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम

“उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम संख्या 26, सन् 1947 ई, उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम संख्या 9 सन 1994 द्वारा संशोधित”

धारा 1:	संक्षिप्त शीर्षक, प्रसार तथा प्रारम्भ
धारा 2:	परिभाषायें
धारा 3:	ग्राम सभा
धारा 4:	गाव सभा का निगमन
धारा 5:	गांव सभा की सदस्यता
धारा 5—क:	ग्राम पंचायत की सदस्यता के लिए अर्हता
धारा 5—ख:	प्रधान का पद धारण करने के लिए अर्हता
धारा 6:	सदस्यता की समाप्ति
धारा 7:	¹
धारा 8:	जनसंख्या में परिवर्तन अथवा [ग्राम पंचायत] के क्षेत्र को नगरपालिका आदि में सम्मिलित करने का प्रभाव
धारा 9:	प्रत्येक प्रादेशिक क्षेत्र के लिये निर्वाचन नामावली
धारा 10:	[ग्राम सभा] स्थापित करने और [ग्राम पंचायत] का संचालन करने में उत्पन्न होने वाली कठिनाइयों का दूर किया जाना।
धारा 11:	[ग्राम सभा] की बैठक और कृत्य

¹ उ प्र अधिनियम स 2 सन् 1955 द्वारा निकाल दिया गया।

धारा 11—क	ग्राम पंचायत का प्रधान और उप प्रधान
धारा 11—ख	प्रधान का निर्वाचन
धारा 11—ग	उप प्रधान का निर्वाचन और उसका कार्यकाल
धारा 11—ड	एक साथ दो पद धारण करने पर अग्रतर रोक
धारा 11—च:	पंचायत क्षेत्र की घोषणा
धारा 12:	ग्राम पंचायत
धारा 12—क	चुनाव की रीति
धारा 12 क क	प्रधान, उपप्रधान और सदस्यों के भेत्त
धारा 12—ख	ग्राम पंचायत की बैठके
धारा 12ख ख	ग्राम पंचायत के निर्वाचन का अधीक्षण इत्यादि
धारा 12—ख ग:	निर्वाचन कराने से सम्बन्धित अन्य उपबन्ध
धारा 12—ख घ:	निर्वाचनों के सम्बन्ध में पदीय कर्तव्य भग
धारा 12—ग:	निर्वाचनों पर आपत्ति करने के लिये आवेदन पत्र
धारा 12—घ:	उपप्रधान, सरपंच या सहायक सरपंच के सम्बन्ध में विवाद—
धारा 12 इ:	पद की शपथ
धारा 12 च:	पद त्याग
धारा 12 छ	सामान्य निर्वाचन ²
धारा 12 ज:	आकस्मिक रिक्तियाँ
धारा 12 झ:	निर्वाचन विषयो में दीवनी न्यायालयों के अधिकार—क्षेत्र का निषेध
धारा 12 त्र:	प्रधान के पद की अस्थायी रिक्ति में प्रबन्ध
धारा 12 ट:	प्रधान और उपप्रधान का कार्यकाल ²
धारा 13:	गाँव सभा के आय तथा व्यय का वार्षिक बजट ²
धारा 14:	प्रधान और उपप्रधान का हटाया जाना

² उत्तर प्रदेश अधिनियम सख्या 9 सन् 1994 द्वारा निकाल दिया गया।

धारा 14 क	अभिलेख आदि देने में चूक करने पर दण्ड
धारा 15	ग्राम पंचायत के कृत्य
धारा 16	कृत्य जो कि ग्राम पंचायत को समनुदेशित किये जा सकते हैं।
धारा 16 क	अधिकार क्षेत्र के बाहर के सगठनो आदि मे अंशदान देने को शक्ति
धारा 17	सार्वजनिक सडकों जलमार्गों तथा अन्य विषयों के सम्बन्ध में 'ग्राम पंचायत' की शक्ति
धारा 18	सफाई का सुधार
धारा 19.	विद्यालयों तथा अस्पतालो का अनुरक्षण एवं सुधार
धारा 19 क:	³
धारा 20	ग्राम पंचयातों के किसी समूह के लिए प्रारम्भिक विद्यालय, अस्पताल औषधालय सडक अथवा पुल की स्थापना
धारा 21:	सरकारी सेवकों की सहायता
धारा 22:	ग्राम पंचायत द्वारा अभ्यावेदन तथा सिफारिशें
धारा 23:	कतिपय कर्मचारियों के अवसर के विषय में जाँच करने तथा रिपोर्ट करने की शक्ति
धारा 24.	स्वामियों के लिए कर तथा अन्य देयों की वसूली करने के लिए संविदा करने की शक्ति
धारा 25	कर्मचारी वृन्द
धारा 25—क:	पंचायत सेवक 'ग्राम पंचायत अधिकारी'
धारा 26:	सदस्य के अधिकार
धारा 27:	अधिभार
धारा 28:	सदस्य तथा सेवक, लोक सेवक होंगे
धारा 28—क:	भूमि प्रबन्धक समिति ⁴

³ उत्तर प्रदेश अधिनियम सं 37 सन् 1978 द्वारा निकाल दिया गया

- धारा 28 ख: भूमि प्रबन्धक समिति के कृत्य
 धारा 28 ग: सदस्य तथा अधिकारी भूमि प्रबन्ध समिति के साथ संविदा आदि में कोई हित अर्जित नहीं करेंगे।
- धारा 29 समितियाँ
 धारा 30 सयुक्त समिति
 धारा 31: प्रतिनिधायन⁵
 धारा 32: गाँव निधि
 धारा 32 क: वित्त आयोग
 धारा 33: भूमि अर्जित करने की शक्ति
 धारा 34: ग्राम पंचायत में निहित सम्पत्ति
 धारा 35: दावों का निस्तारण
 धारा 36: उधार लेने की शक्ति
 धारा 37: करों तथा शुल्कों का आरोपण
 धारा 37 क: कर, उपशुल्क अथवा शुल्क लगाये जाने के विरुद्ध अपील
 धारा 37 ख: करों और देयों की मालगुजारी की बकाया के रूप में वसूल किया जा सकेगा
 धारा 37 ग: कर उपशुल्क अथवा शुल्क की छूट
 धारा 38: देयों की वसूली तथा निधियों और लेखों की अभिरक्षा
 धारा 39: न्याय पंचायत के व्यय निधि पर भार होंगे
 धारा 40: लेखा परीक्षा
 धारा 41: ग्राम पंचायत का बजट
 धारा 42: न्याय पंचायत की स्थापना
 धारा 43: पंचों की नियुक्ति और उनका कार्यकाल
 धारा 44: सरपंच तथा सहायक सरपंच का निर्वाचन
 धारा 45: पंच का कार्यकाल
 धारा 46: पद की शपथ⁵
 धारा 47: पंचों का पद त्याग

⁴ उत्तर प्रदेश अधिनियम सं 9 सन् 1994 द्वारा निकाल दिया गया

⁵ उत्तर प्रदेश अधिनियम सं 9 सन् 1994 द्वारा निकाल दिया गया

⁶ उत्तर प्रदेश अधिनियम सं. 2 सन् 1955 द्वारा निकाल दिया गया

- धारा 48 पंच का हटाया जाना⁶
 धारा 49 न्याय पंचायत की बेच
 धारा 50: आकस्मिक रिक्तियों का भरा जाना
 धारा 50क. सहायक सरपंच की शक्तियाँ
 धारा 51 प्रादेशिक क्षेत्राधिकार
 धारा 52 न्याय पंचायत द्वारा सज़ाय अपराध
 धारा 53 शक्ति बनाये रखने के लिए प्रतिभूति
 धारा 54. शक्तियाँ
 धारा 55: आपराधिक मामलों का संज्ञान
 धारा 56: न्यायालयों द्वारा न्याय पंचायतों को
 आपराधिकवादों का स्थानान्तरण
 धारा 57: परिवाद का सरसरी तौर पर खारिज किया जाना
 धारा 58: न्याय पंचायत द्वारा आपराधिक वादों का
 न्यायालयों को स्थानान्तरित किया जाना
 धारा 59. कतिपय व्यक्तियों का न्याय पंचायत द्वारा
 विचारण न किया जाना
 धारा 60: परिवादी को प्रतिकर
 धारा 61: अभियुक्त को प्रतिकर
 धारा 62: अपराधियों का परिवीक्षा पर नियुक्ति
 धारा 63: मजिस्ट्रेट द्वारा प्रेषित मुकदमों की जाँच
 धारा 64: दीवानी वादों में अधिकार-क्षेत्र की सीमा
 धारा 65: पक्षकारों के करारों द्वारा क्षेत्राधिकार का विस्तार⁷
 धारा 66: न्याय पंचायत के अधिकार क्षेत्र का अपवर्जन
 धारा 67: दीवानी के मुकदमे में सम्पूर्ण दावा सम्मिलित
 होगा
 धारा 68: परिसीमा
 धारा 69: न्याय पंचायत के निर्णय का प्रभाव
 धारा 70: उ.प्र. भू राजस्व अधिनियम के अधीन कार्यवाही⁸
 धारा 71: पुनरीक्षण⁸

⁶ उत्तर प्रदेश अधिनियम स 2 सन् 1955 द्वारा निकाल दिया

⁷ उत्तर प्रदेश अधिनियम 2 सन् 1955 द्वारा निकाल दिया गया

⁸ उ.प्र. अधिनियम स 2 सन् 1955 द्वारा निकाल दिया गया

- धारा 72 धारा 70 के अधीन मुकदमों की प्रक्रिया⁸
- धारा 73: पूर्व निर्णित विषय तथा विचाराधीन मुकदमा
- धारा 74: समवर्ती अधिकार क्षेत्र
- धारा 74क: विचारण जब दिवानी मुकदमें में बाद कारण एक से अधिक सर्किलों में उत्पन्न हो
- धारा 74 ख. विचारण जब अपराध का स्थान अनिश्चित से अथवा केवल एक ही सर्किल में न अथवा जब अपराध जारी रहने वाला हो अथवा अपराध में कई कार्य सम्मिलित हों।
- धारा 75 दीवानी वादों और आपराधिक वादों का संचित किया जाना
- धारा 76 आवेदन पत्र बेंच के समझ प्रस्तुत किया जायेगा
- धारा 77: बेंच का सभापति
- धारा 77क: बेंच से किसी पक्ष की अनुपस्थिति
- धारा 78: सम्बन्धित पक्षों की अनुपस्थिति में दीवानी वादों तथा आपराधिक वादों का खारिज किया जाना
- धारा 79: न्याय पंचायत अपने निर्णय को पुनरीक्षित अथवा परिवर्तित नहीं करेगी
- धारा 80: न्याय पंचायत के समक्ष विधि व्यवसायी उपस्थित न होंगे
- धारा 81: व्यक्तिगत रूप से अथवा प्रतिनिधी द्वारा उपस्थित होना
- धारा 82: कतिपय मामलों में विशेष क्षेत्राधिकार
- धारा 83: सदस्यता सुनिश्चित करने की प्रक्रिया और शक्ति
- धारा 84: बहुमत का प्रभावी होना
- धारा 85: न्याय पंचायत के मुकदमों का स्थानान्तरित करने की उच्चतर न्यायालय की शक्ति
- धारा 86: साक्षियों को सम्मन जारी किया जाना
- धारा 87: न्याय पंचायत के समक्ष उपस्थित न होने के लिये शास्ति

- धारा 88: दीवानी मुकदमों आदि का खारिज किया जाना
 धारा 89: पुनरीक्षण
 धारा 90: प्रतिवादी अथवा अभियुक्त व्यक्तियों को सम्मन
 धारा 91: वारंट⁹
 धारा 92: डिक्री के भुगतान अथवा समायोजन का अभिलिखित किया जाना
 धारा 93: डिक्री का निष्पादन
 धारा 94: अर्थदण्ड की वसूली
 धारा 94 क: न्याय पचायत का अवमान
 धारा 95: निरीक्षण
 धारा 95 क: राज्य सरकार की शक्ति
 धारा 96: कतिपय कार्यवाहियों का निषेध
 धारा 96क: राज्य सरकार द्वारा शक्तियों का प्रतिनिधायन
 धारा 97: इस अधिनियम के उपबन्धों का उल्लेखन करने के लिए शास्ति
 धारा 98: नियमों और उपविधियों का उल्लंघन
 धारा 99: 'ग्राम-पचायत' की सम्पत्ति को बिगाड़ने के लिए शक्ति
 धारा 100: जारी किये गये नोटिस की अवज्ञा
 धारा 101: नोटिस अवैध न होगा
 धारा 102: अपील
 धारा 103: कतिपय मामलों में अभियोजन का निलम्बन
 धारा 104: अपराध को शमन करने की शक्ति
 धारा 105: प्रवेश तथा निरीक्षण
 धारा 106: 'ग्राम सभा' 'ग्राम पंचायत' उनके अधिकारियों अथवा न्याय पंचायत के अधिकारियों और सेवकों के विरुद्ध वाद
 धारा 107: ग्राम पंचायत तथा न्याय पंचायत को संरक्षण
 धारा 107 क: कार्यवाहियों की वैधता
 धारा 108: पचायतों को सहायता देने तथा अपराधों के सम्बन्ध में पुलिस की शक्तियों तथा कर्तव्य

⁹ उ० प्र० अधिनियम पृ० 37 सन 1955 द्वारा निकाल दिया गया

- धारा 109: न्याय पंचायत ग्राम पंचायतो म्युनिसिपल बोर्ड
आदि के बीच विवाद
- धारा 109क: अभिलेख को प्रमाणित करने की रीति
- धारा 110: राज्य सरकार की नियम बनाने की शक्ति¹⁰
- धारा 111: उपविधियों बनाने की 'जिलापंचायत' की शक्ति
- धारा 112: उपविधियों बनाने की ग्राम पंचायतो की शक्ति
- धारा 113: निरसन तथा संक्रमणकालीन उपबन्ध
- धारा 114: कतिपय दशाओं में आकास्मिक रिक्तियों को
बिना भरे रखना
- धारा 115: कुछ दशाओं में सम्पत्ति आस्तियों अधिकारों
दायित्वों तथा आभारी का उत्तराधिकार
- धारा 116: देय धनराशियाँ
- धारा 117: ऋण आभार सविदाएँ तथा विचाराधीन
कार्यवाहियाँ
- धारा 118: ग्राम पंचायतों के संगठन तक के लिए व्यवस्था
- धारा 119: कठिनाइयों को दूर करने की शक्ति

¹⁰ धारा 110, के लिये देखे परिशिष्ट—नियम—उपविधिया तथा निरसन

परिशिष्ट-3 ब

नियम, उपविधियाँ तथा निरसन

धारा 110: राज्य सरकार की नियम बनाने की शक्ति— 1— राज्य सरकार इस अधिनियम के प्रयोजनों को कार्यान्वित करने के लिए गजट में अधिसूचना द्वारा नियम बना सकती है।

2— विशेषतया तथा पूर्वगामी शक्ति की व्यापकता पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना, ऐसे नियमों में निम्नलिखित व्यवस्था की जा सकती है—

एक— कोई विषय जिसके लिए व्यवस्था करने की शक्ति इस अधिनियम द्वारा अभिव्यक्त अथवा विवक्षित रूप से राज्य सरकार को प्रदान किया गया हो

दो— (ग्राम सभा)¹ अथवा न्याय पंचायत की स्थापना या (ग्राम पंचायत)¹ का संघटन;

दो क— उप प्रधान के लिए अर्हतायें;

दो ख— 1— 'ग्राम पंचायतों' और न्याय पंचायतों के सर्किलों में परिवर्तन के फलस्वरूप उनकी आस्तियों और दायित्वों का विवरण;

दो ग— धारा 12ग के अधीन निर्वाचन याचिकाओं और पुनरीक्षण के लिए आवेदन-पत्रों का प्रस्तुत किया जाना तथा उनका निस्तारण,

दो घ— प्रधान उपप्रधान 'ग्राम पंचायत' के सदस्य पंच सहायक सरपंच तथा सरपंच द्वारा शपथ ग्रहण,

दो ङ— प्रधान उपप्रधान ग्राम पंचायत के सदस्यों पंच सहायक सरपंच तथा सरपंच द्वारा त्यागपत्र का दाखिल किया जाना;

दो च— सामान्य निर्वाचनों तथा उपनिर्वाचनों का आयोजन;

¹ ग्राम सभा, ग्राम पंचायत, उ०प्र० अधिनियम स 9 सन् 1994 द्वारा प्रतिस्थापित

² 'दो-छ' न्याय पंचायत के पंचों की नियुक्ति'

दो ज— 'ग्राम पंचायत' और न्याय पंचायत के पदाधिकारियों को अनुपस्थिति हेतु अवकाश प्रदान करना,

दो झ— प्रधान और उपप्रधान की किसी भी कारण से अनुपस्थिति में उनके कर्तव्यों को पालन किया जाना,

तीन— 'ग्राम सभा' 'ग्राम पंचायत' और न्याय पंचायत की बैठकों का समय और स्थान तथा बैठक बुलाने और उसकी सूचना देने की रीति,

चार— कार्यवाहियों का संचालन जिसके अन्तर्गत बैठकों में सदस्यों द्वारा प्रश्न पूछा जाना बैठकों का स्थगन तथा बैठकों की कार्य विवरण पुस्तक भी है;

पाँच— समितियों का स्थापित किया जाना और ऐसी समितियों के संघटन और प्रक्रिया से सम्बन्धित सभी विषयों का निर्धारण,

छ.— पदाधिकारियों का निलम्बन और हटाया जाना,

सात— अभिलेख और रजिस्टर जो 'ग्राम पंचायत' तथा न्याय पंचायत द्वारा रखे जायेंगे और प्रारूप जिसमें वे होंगे;

सात क— 'ग्राम सभा' और 'ग्राम पंचायत' के रजिस्ट्रों का नियतकालिक पुनरीक्षण तथा संशोधन,

आठ— कार्यवाही जो कार्यकारिणी समिति, संयुक्त समिति, किसी अन्य समिति और न्याय पंचायत में कोई रिक्त होने पर की जायेगी;

नौ— प्राधिकारी जिसके द्वारा कार्यकारिणी समिति, संयुक्त समिति किसी अन्य समिति अथवा न्याय पंचायत में नियुक्तियों के सम्बन्ध में विवादों का निर्णय किया जा सकता है तथा उसमें पालन की जाने वाली प्रक्रिया;

दस— 'ग्राम पंचायत' अथवा न्याय पंचायत के ऐसे सेवक द्वारा दी जाने वाली प्रतिभूति की धनराशि और स्वरूप, जिससे प्रतिभूति की अपेक्षा करना इष्टकर समझा जाय,

ग्यारह— 'ग्राम पंचायत' और न्याय पंचायत के सेवकों की नियुक्ति अर्हतायें निरीक्षण पदच्युति सेवामुक्ति हटाया जाना अथवा अन्य दण्ड तथा उनकी सेवा अवकाश स्थानान्तरण वेतन तथा

² उ०प्र० पंचायत विधि [संशोधन] अध्यादेश, 1004 द्वारा प्रतिस्थापित

विशेषाधिकारों से सम्बन्धित अन्य विषय और उनके अपील करने के अधिकार,

बारह— 'ग्राम पंचायत' तथा न्याय पंचायत के सेवकों के लिए भविष्य निधि का प्रबन्ध और विनियमन आदि 'ग्राम पंचायत' द्वारा भविष्य निधि की प्रणाली अपनाई जाय,

तेरह— प्राइमरी स्कूलों की स्थापना अनुरक्षण और प्रबन्ध तथा उनके भवनों का निर्माण और मरम्मत,

चौदह— किसी संयुक्त समिति को सौंपे गये पुस्तकालयों, वाचनालयों, औषधालयों की स्थापना, प्रशासन और नियन्त्रण और उनसे सम्बद्ध भवनों का निर्माण तथा मरम्मत और ¹¹'पंचायत क्षेत्र' के निर्धन निवासियों को औषधि और चिकित्सा सम्बन्धी सहायता पहुँचाना,

पन्द्रह— किसी भूमि, परसर 'भू-गृहादि' अथवा जल पर उत्पन्न जल वनस्पति, घास, तृणादि अथवा अन्य जंगली उपज का पता लगाना, उसे हटाना और नष्ट करना, उसके फेलाव को रोकने के लिए घरों और अवरोधों को बनाना तथा ऐसे कार्य को करने में होने वाले व्यय,

सोलह— स्वच्छता, सफाई, जल निकास, भवनों, सार्वजनिक सड़कों तथा जल संभरण के सम्बन्ध में कार्यवाही और लोक अपदूषण का प्रतिषेध,

सोलह क— धारा 15, 16 तथा 17 में उल्लिखित 'ग्राम पंचायत' के कृत्यों तथा कर्तव्यों का सम्पादन,

सत्रह— आय तथा व्यय के वार्षिक अनुमान तैयार करना तथा विशिष्ट प्रयोजनों के लिए निधियों को पृथक करना;

अट्ठारह— 'ग्राम पंचायतों' और न्याय पंचायतों द्वारा प्रस्तुत की जाने वाली विवरणियाँ तथा प्रपत्र जिनमें वे होंगी और प्राधिकारी, जिसको और समय जब वे प्रस्तुत की जायेंगी;

उन्नीस— करों और अनुज्ञापति शुल्कों का लगाना, प्राधिकारी जिसके द्वारा और रीति जिसके अनुसार कर निर्धारित किये जा सकते हैं और प्राधिकारी जिसकों कर निर्धारण आदेश के विरुद्ध अपील की जा सकती है;

¹ उ०प्र० अधिनियम स० 9 सन् 1994 द्वारा प्रतिस्थापित

उन्नीस क— 'ग्राम पंचायत' द्वारा राज्य के देयो तथा अन्य देयो की वसूली और उसके लिए दिया जाने वाला पारिश्रमिक,

बीस— करें तथा अन्य देयों के भुगतान का ढंग और समय, वसूली की प्रक्रिया और प्राधिकारी, जिसकी सहायता करें तथा देयों की वसूली करने में 'ग्राम पंचायत' द्वारा ली जा सकती है,

इक्कीस— 'ग्राम पंचायत' और न्याय पंचायतों द्वारा लेखा रखने का ढंग,

बाईस— सार्वजनिक भवनों और नजूल की भूमि का अनुरक्षण;

तेईस— किसी सम्पत्ति को हस्तान्तरित करते समय पालन की जाने वाली औपचारिकताये और वह रीति जिसमें सविदा-लेख 'ग्राम पंचायत' द्वारा निष्पादित किया जा सकता है;

चौबीस— लेखा परीक्षकों, निरीक्षण तथा अधीक्षण करने वाले प्राधिकारियों की जाँच करने की, साक्षियों को बुलाने और उनकी परीक्षा करने की, दस्तावेजों को प्रस्तुत करने के लिए बाध्य करने की शक्तियाँ और लेखापरीक्षा, निरीक्षण तथा अधीक्षण से सम्बन्धित अन्य समस्त विषय,

पच्चीस— न्याय पंचायत के सम्मनों, नोटिसों तथा अन्य आदेशिकाओं का जारी किया जाना, उनकी तामील अथवा निष्पादन और 'ग्राम पंचायत' द्वारा नोटिसों का जारी किया जाना तथा उनकी तामील,

पच्चीस क— साक्षियों के परीक्षण के लिए कमीशनों का जारी किया जाना;

पच्चीस ख— यदि सरपंच वाद ग्रहण करने से इन्कार करे तो उनका संस्थित किया जाना;

छब्बीस— सम्मनों तथा अन्य आदेशिकाओं की तामील अथवा निष्पादन के लिए न्याय पंचायत द्वारा किसी अन्य न्याय पंचायत या न्यायालय को स्थानान्तरित किया जाना;

सत्ताईस— दीवानी वादों तथा आपराधिक वादों के संस्थित किये जाने, आदेशिकायें जारी किये जाने, दस्तावेजों की प्रतिलिपियाँ प्राप्त करने तथा अन्य विषयों के लिए न्याय पंचायत द्वारा लगाया जाने वाला शुल्क,

अट्ठाइस— उस दशा में देय न्यायालय शुल्क तथा अन्य शुल्क जब न्याय पंचायत पक्षकारों की सहमति से ऐसे दीवानी वाद को ग्रहण करे जो अन्यथा उसके अधिकार क्षेत्र में बाहर हो;

उन्नतीस— न्याय पंचायतो द्वारा पारित डिग्रियों, आदेशों और दण्डादेशों के निष्पादन की प्रक्रिया,

तीस— इस अधिनियम के अधीन न्याय पंचायतों द्वारा अपने कर्तव्यों का पालन किये जाने के लिए 'ग्राम पंचायतो' द्वारा धनराशि की प्रदिष्ट और वह सीमा जिस तक न्याय पंचायतो की भुगतान की गई शुल्कों का 'ग्राम पंचायतों' द्वारा प्रयोग किया जा सकता है।

इक्तीस— शक्तियों जिनका प्रयोग ²'जिला पंचायत' अथवा किसी विहित प्राधिकारी द्वारा इस अधिनियम के अधीन अपने दायित्वों का निर्वहन करने में प्रयोग किया जा सकता है और वह रीति जिससे ऐसी शक्तियों का प्रयोग किया जा सकता है,

बत्तीस— विहित प्राधिकारी द्वारा 'जिला पंचायतों' के लिए या ²'ग्राम पंचायतो' द्वारा उपविधियों बनाने में पालन की जाने वाली प्रक्रिया;

तैंतीस—सामान्यतया इस अधिनियम अथवा इसके अधीन बनाये गये नियमों के अधीन किसी विषय से सम्बन्धित प्रपत्रों तथा रजिस्ट्रों का नियत किया जाना और उनका मुद्रण,

चौतीस— योजनाओं, डिजाइनों, विशेष विवरणों तथा अनुमानों का अनुमोदनार्थ प्रस्तुत किया जाना,

पैंतीस— ग्राम स्वयं सेवक दल के कर्तव्य; शक्ति और कृत्य,

छत्तीस— ²'ग्राम पंचायतों' तथा न्याय पंचायतों द्वारा वार्षिक रिपोर्ट का प्रस्तुत किया जाना तथा उनका पुनर्विलोकन,

सैंतीस— ²'ग्राम पंचायत' के सदस्यों से भिन्न व्यक्ति, जो ²'ग्राम पंचायतों' की बैठकों में परामर्शदाता के रूप में उपस्थित हो सकते हों,

अडतीस— ²'ग्राम पंचायत' और न्याय पंचायत तथा अन्य 'प्राधिकारियों' के बीच पत्र-व्यवहार का माध्यम;

उन्तालीस— ²'ग्राम सभाओं' अथवा पंचायतों' अथवा न्याय पंचायतों के समाप्त हो जाने पर उनकी आस्तियों और दायित्वों का निस्तारण,

चालीस— किसी ²‘ग्राम पंचायत’ के सम्पूर्ण स्थानीय क्षेत्र या उसके किसी भाग का किसी नगर, पालिका, नोटीफाइड एरिया, टाउन एरिया अथवा कैंटोनमेण्ट में सम्मिलित कर लिये जाने पर की जाने वाली कार्यवाही और वह रीति जिससे ऐसी परिस्थितियों में ³ ‘ग्राम पंचायत’ की आस्तियों और दायित्वों का निस्तारण किया जा सकता है,

एक्तालीस— शर्तें जिनके अधीन³ ‘ग्राम पंचायत’ को देय धनराशियाँ वसूल नहीं हो सकने के कारण बटूटे-खाते में डाली जा सकती हैं और शर्तें जिनके अधीन सम्पूर्ण शुल्क अथवा उसके किसी भाग की छूट दी जा सकती हैं और इस अधिनियम के उपबन्धों को कार्यान्वित करने से सम्बन्धित किसी विषय में सामान्यतया³ ‘ग्राम पंचायतों’ न्याय प्राधिकारियों के पथ-प्रदर्शन के लिए,

ब्यालीस— अनुसूचित जातियों का पर्याप्त प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करने के उद्देश्य से³ ‘ग्राम पंचायत’ के सदस्यों के निर्वाचन का विनियमन,

तिरालीस— सामान्य प्रशासन को प्रभावित करने वाली किसी विषय पर सरकारी सेवकों को ³‘ग्राम पंचायतों’ द्वारा जाने वाली सहायता;

चौब्यालीस— सहायक सरपंच और उपप्रधान की शक्तियाँ और कर्तव्य;

पैतालीस— ³‘ग्राम पंचायतों’ द्वारा ऋण लेना तथा ऋण देना,

छियालीस— विषय जो नियत किये जाने हों और नियत किये जाये तथा

सैतालीस— कोई विषय, जिसके सम्बन्ध में धारा 111 में विहित प्राधिकारी को ³‘ग्राम पंचायत’ के लिए उपविधि बनाने की शक्ति प्रदान की गई है।

² उ० प्र० अधिनियम स० ९ सन् १९९४ द्वारा प्रतिस्थापित

³ उ० प्र० अधिनियम स० ९ सन् १९९४ निकाल दिया गया

परिशिष्ट-4

[उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961 उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम 1994 द्वारा संशोधित]

धारा 3	क्षेत्र पंचायत
धारा 5	क्षेत्र पंचायत का संघटन और निगमन
धारा 6	क्षेत्र पंचायत की रचना
धारा 6 क	क्षेत्र पंचायत में सदस्यों के स्थानों का आरक्षण
धारा 6 ख:	क्षेत्र पंचायत के सदस्य की अर्हता
धारा 7:	क्षेत्र पंचायत के प्रमुख और उपप्रमुख का निर्वाचन
धारा 8:	क्षेत्र पंचायत और उसके सदस्यों का कार्यकाल
धारा 9:	प्रमुख तथा उपप्रमुख का कार्यकाल
धारा 9 क:	कतिपय मामलों में अस्थायी व्यवस्था
धारा 11:	प्रमुख उपप्रमुख या सदस्य का त्याग पत्र
धारा 12:	आकस्मिक रिक्तियों की पूर्ति
धारा 13:	क्षेत्र पंचायत की सदस्यता के लिए अनर्हताएँ
धारा 15	प्रमुख या उपप्रमुख के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव
धारा 16:	क्षेत्र पंचायत के प्रमुख या उपप्रमुख का हटाया जाना
धारा 17:	जिला पंचायत का संगठन और निगमन
धारा 18:	जिला पंचायत की रचना
धारा 18-क:	जिला पंचायत के सदस्यों के स्थानों का आरक्षण

धारा 18—ख.	जिला पंचायत की निर्वाचक नामावली
धारा 18 ग	जिला पंचायत की सदस्यता हेतु अर्हता
धारा 19:	जिला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष
धारा 19क:	जिला पंचायत के अध्यक्षों के पदों का आरक्षण
धारा 20	जिला पंचायत और उसके सदस्यों का कार्यकाल
धारा 21:	अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का कार्यकाल
धारा 21क.	कतिपय मामलों में अस्थायी व्यवस्था
धारा 23:	भ्रष्टाचार के कारण अनर्हता
धारा 24:	अध्यक्ष उपाध्यक्ष या सदस्य का त्याग पत्र
धारा 26:	सदस्य या अध्यक्ष होने के लिए अनर्हता
धारा 27.	सदस्यता या अनर्हता के सम्बन्ध में विचार
धारा 27क	प्रमुख उप-प्रमुख अध्यक्ष या उपाध्यक्ष होने या बने रहने के लिए विधायिकों तथा कतिपय पदाधिकारियों पर रोक
धारा 27—ख:	एक साथ एक से अधिक पद धारण करने का निषेध
धारा 28:	अध्यक्ष या उपाध्यक्ष में अविश्वास का प्रस्ताव
धारा 29:	अध्यक्ष या उपाध्यक्ष का हटाया जाना

परिशिष्ट-5

73वें संविधान संशोधन के परिपेक्ष्य में
उत्तर प्रदेश पंचायत विधि / संशोधन / 1994 में
दिनांक 22 सितम्बर 1994 को हुए पुनर्संशोधन

- 1— उत्तर प्रदेश के पर्वतीय जिलों हेतु ग्राम पंचायतों के परिसीमन के लिये 5 किलो मीटर के अर्ध व्यास की सीमा को घटाकर 1 किलो मीटर कर दिया गया है।
- 2— क्षेत्र समिति के सदस्य हेतु जो दो हजार की आबादी का मानक बनाया गया था उसमें पर्वतीय जिलों* के लिए 1 किलो मीटर के अर्ध व्यास का मानक भी निर्धारित कर दिया गया है।
- 3— जिला पंचायत के सदस्य के लिए 50000 की जनसंख्या के अतिरिक्त पर्वतीय जिलों के लिए 7 किलो मीटर के अर्ध व्यास का मानक जोड़ दिया गया है।
- 4— अब ग्राम पंचायत एवं तिला पंचायत के सदस्य के चुनाव लड़ने के लिये जिस वार्ड की मतदाता सूचि में नाम था, उसके अतिरिक्त अन्य वार्डों से लड़ने की छूट प्रदान कर दी गयी है।
- 5— अब तक आरक्षण की प्रक्रिया जो अवरोही क्रम में वर्णमाला के आधार पर लागू की जानी थी, में संशोधन के बाद इसे अब आबादी के आधार पर लागू कर दिया गया है।

* नैनीताल, अल्मोड़ा, पिथौरा गढ़, टिहरी, पौड़ी, देहरादून, चमोली या उत्तर काशी के पर्वतीय जिले।

परिशिष्ट-6पंचायतों के सदस्यों की अनर्हता सम्बन्धी
अधिनियम

- 1- उत्तर प्रदेश सहकारी समिति अधिनियम 1965
- 2- आवश्यक वस्तु अधिनियम 1955
- 3- एसेंशियल सप्लाइज 'टेम्पोरेरी पावर्स' ऐक्ट 1946
- 4- यू. पी. कन्ट्रोल ऑफ सप्लाइज 'टेम्पोरेरी पावर्स' ऐक्ट
1947
- 5- संयुक्त प्रान्त आबकारी अधिनियम 1910
- 6- स्वापक औषधि और मनः प्रभावी पदार्थ अधिनियम 1985
- 7- संयुक्त प्रान्त सामाजिक नियोग्यताओं का निराकरण
अधिनियम 1947
- 8- सिविल अधिकार संरक्षण अधिनियम 1955
- 9- भ्रष्टाचार के कारण अनर्हता 1994 अधिनियम की धारा

परिशिष्ट-7उ0प्र0 आरक्षण अधिनियम 1994पिछड़े वर्ग के व्यक्तिअनुसूची-एक

- | | | |
|---|-----------------------------------|--------------------|
| 1- अहीर | 2- अरख | 3- काछी |
| 4- कहार | 5- केवट या मल्लाह | 6- किसान |
| 7-कोइरी | 8- कुम्हार | 9- कुर्मी |
| 10- कम्बोज | 11-कसगर | 12- कुजडा या |
| राईन | 13- गोसाईं | 14- गूजर |
| 15- गढ़ेरिया | 16- गददी | 17- गिरि |
| 18- चिकवा या कस्साब | 19- छीपी | 20- जोगी |
| 21- झोजा | 22- डफाली | 23- तमोली |
| 24- तेली | 25- दर्जी | 26- धीवर |
| 27- नक्काल | 28- जट जो अनुसूचित जाति की श्रेणी | |
| में सम्मिलित न हो | 29- नायक | 30- फकीर |
| 31- बंजारा | 32- बढई | 33- बारी |
| 34- बैरागी | 35- बिन्द | 36- बियार |
| 37- भर | 38- भुर्जी या भडभूजा | 39- भठियारा |
| 40- माली सैनी | 41- मनिहार | 42- मुराव या मुराई |
| 43- मोमिन अंसार | 44- मिरासी | 45- मुस्लिम कायस्थ |
| 46- नददाफ या धुनिया या मन्सूरी | 47- मारछा | |
| 48- रंगरेज | 49- लोध लोधा लोधी लोट लोधी राजपूत | |
| 50- लोहार | 51- लोनिया | 52- सोनार |
| 53- स्वीपर (जो अनुसूचित जाति की श्रेणी में सम्मिलित न हो) | | |
| 54- हलवाई | 55- हज्जाम (नाई) | |

1— अनुसूचित जातियाँ—

1— अगरिया	2— बादी	3— बधिक
4— बहेलिया	5— बेगा	6— बैसवा
7— बजनिया	8— बाजगी	9— बलहार
10— बालई	11— बालमिकी	12— बंगाली
13— वनमानुष	14— बासफोड	15— बरवार
16— बसोड	17— बावरिया	18— बेलदार
19— बेडिया	20— भुइया	21— भांतू
22— भुइयार	23— बोरिया	24— चमार, घूसिया,
झूसिया, जाटव	25—चेरू	26— डबगर
27— धनगर	28— धानुक	29— धरकार
30— धोबी	31— डोम	32—डोमर
33— दुसाध	34—धरामी	35— धसिया
36— ग्वाल	37— हबुडा	38—हरि
39— हेला	40— कलाबाज	41— कंजड
42— कपडिया	43— करबल	44— खैराहा
45— खोसेट	46— खरवार	47— कोल
48— कोरबा	49— खटिक(बनवासी को छोडकर)	
50— लालबेगी	51— मंझवार	52—नट
53— मुसहर	54— पंखा	55— परहिया
56— पासी या तरमाली	57— पटारी	58— रावत
59— सहरिया	60— सनोरिया	61— सांसिया
62— शिल्पकार	63— तुरैहा	64— मजहबी
65— कोरी	66— गोंड	

विशेष — यदि किसी व्यक्ति का हिन्दु धर्म से भिन्न अन्य कोई धर्म है तो वह उत्तर प्रदेश में अनुसूचित जाति का सदस्य नहीं समझा जायेगा।

(2) अनुसूचित जनजातियाँ—

- 1— थारू 2— बुक्सा 3— भोटिया 4— राजी 5—
जौनसारी

परिशिष्ट-8

नयी पंचायती राज का निर्वाचन सम्बन्धी पदानुक्रम

राज्य निर्वाचन आयुक्त

मुख्य निर्वाचन अधिकारी

जिला मजिस्ट्रेट

निर्वाचन अधिकारी

सहायक निर्वाचन अधिकारी

मतदान 'पीठासीन अधिकारी'

मतदान अधिकारी 'पोलिंग आफिसर'

उम्मीदवार

निर्वाचन अभिकर्ता

मतदान अभिकर्ता

परिशिष्ट-9

जिला स्तरीय अधिकारियों का पंचायती राज को हस्तान्तरण

मुख्य अधिकारी/मुख्य विकास अधिकारी
 जिला विकास अधिकारी
 उप मुख्यचिकित्सा अधिकारी
 जिला विद्यालय निरीक्षक
 बेसिक शिक्षा अधिकारी
 अधिशासी अभियन्ता नलकूप
 अधिशासी अभियन्ता जल निगम
 अधिशासी/सहायक अभियन्ता, लघु सिंचाई
 अधिशासी अभियन्ता ग्रामीण अभियन्त्रण सेवा
 जिला युवा कल्याण अधिकारी
 जिला समाज कल्याण अधिकारी
 जिला कार्यक्रम अधिकारी 'बाल विकास परियोजना'
 जिला पशुधन अधिकारी
 जिला कृषि अधिकारी
 जिला सहायक निबंधक सहकारिता
 जिला भूमि संरक्षण अधिकारी
 जिला उद्यान अधिकारी
 जिला गन्ना विकास अधिकारी
 जिला दुग्ध विकास अधिकारी
 जिला पंचायती राज अधिकारी

जिला पंचायत के सलाहकार के रूप में कार्य करने वाले अधिकारी

मुख्य चिकित्सा अधिकारी
 जिला पूर्ति अधिकारी
 उप क्षेत्रीय विपणन अधिकारी
 जिला वनअधिकारी

अधिशाली अभियन्ता लोक निर्माण विभाग
 अधिशाली अभियन्ता सिंचाई विभाग
 अधिशाली अभियन्ता विधुत
 सामान्य प्रबन्धक जिला उद्योग केन्द्र
 जिला अर्थ एवं सख्या अधिकारी
क्षेत्र पंचायत का प्रशासन तन्त्र

खण्ड विकास अधिकारी
 सहायक विकास अधिकारी 'कृषि'
 सहायक विकास अधिकारी 'पशुपालन'
 सहायक विकास अधिकारी 'सहकारिता'
 सहायक विकास अधिकारी 'पंचायत'
 सहायक विकास अधिकारी 'उद्योग'
 सहायक विकास अधिकारी 'ग्रामीण उद्योग'
 सर्वेक्षक 'ओवरसियर'
 क्षेत्रीय संगठनकर्ता प्रादेशिक विकास दल
 सहायक विकास अधिकारी 'महिला'
 ग्राम विकास अधिकारी
 ग्राम विकास अधिकारी 'महिला'
 सहायक विकास अधिकारी सांख्यिकीय
 वरिष्ठ लिपिक
 रोकड़िया 'खंजाची'
 टंकणकर्ता 'टाइपिस्ट'।
 चतुर्थश्रेणी के कर्मचारी
 पशुपालन 'स्टॉकमेन'
 सन्देशवाहक 'पशु-चिकित्सा'
 चिकित्सा अधिकारी
 कम्पाउन्डर
 सफाई निरीक्षक
 महिला स्वास्थ्य निरीक्षक
 दाइयों
 सफाई कर्मचारी

ग्राम पंचायत विकास अधिकारी के स्रोत

<u>विभाग का नाम</u>	<u>कर्मि का पदनाम</u>
1- ग्राम्य विकास विभाग	ग्राम्य विकास अधिकारी
2- पंचायती राज विभाग	ग्राम पंचायत अधिकारी
3- कृषि विभाग	किसान सहायक
4- चिकित्सा विभाग	पुरुष स्वास्थ्य कार्यकर्ता
5- सिंचाई विभाग	क- नलकूप चालक ख- सींचपाल नलकूप ग- सींचपाल नहर
6- समाज कल्याण विभाग	ग्राम विकास अधिकारी समाज कल्याण
7- गन्ना विभाग	गन्ना पर्यवेक्षक
8- भूमि विकास एवं जल संसाधन विभाग	समादेश प्रक्षेत्र विकास अभिकरण के ग्राम स्तरीय कार्यकर्ता निरीक्षक एवं सींचपाल पर्यवेक्षक

ग्राम पंचायतों को हस्तान्तरित अन्य कर्मि

<u>विभाग का नाम</u>	<u>कर्मि का पदनाम</u>
1- बेसिक शिक्षा विभाग	1- प्राथमिक विद्यालय तथा उच्च प्राथमिक विद्यालय के प्रधानाध्यापक तथा समस्त शिक्षक 2- औपचारिक शिक्षा केन्द्र के अनुदेशक
2- चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग	1- ए.एन.एम. (ANM) 2- दाई
3- महिला एवं बाल कल्याण विभाग	1-आगनवाड़ी कार्यकर्ता 2- सहायिका
4- पशुधन विकास विभाग	1- पशुधन प्रसार अधिकारी

परिशिष्ट-10

जिला ग्राम्य विकास अभिकरण का पुनर्गठन

अध्यक्ष

अध्यक्ष जिला पंचायत

सदस्यगण

- 1- जनपद के समस्त सांसद 'सदस्य लोक सभा एवं सदस्य राज्य सभा'
- 2- जनपद के समस्त विधायक 'सदस्य विधान सभा एवं सदस्य विधान परिषद
- 3- जिला पंचायतों की पांचों स्थायी समितियों के अध्यक्ष
- 4- क्षेत्र पंचायतों के 50 प्रतिशत प्रमुख वर्णमाला के क्रमानुसार एक वर्ष के लिए।+ इसमें अनुसूचित जाति/जनजाति पिछड़ी जाति एवं महिलाओं का वही अनुपात रखा जायेगा जिस अनुपात में उनका प्रतिनिधित्व है।
- 5- मुख्य कार्यकारी अधिकारी / मुख्य विकास अधिकारी, अधिशासी निदेशक सदस्य सचिव।
- 6- जिला सहकारी बैंक के अध्यक्ष
- 7- क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक के अध्यक्ष
- 8- लीड बैंक अधिकारी
- 9- नावार्ड के जिला स्तरीय प्रतिनिधित्व
- 10- जिला उद्योग केन्द्र के सामान्य प्रबन्धक
- 11- खादी एवं ग्रामोद्योग बोर्ड के प्रतिनिधि
- 12- मुख्य चिकित्साधिकारी
- 13- जिला कृषि अधिकारी
- 14- जिला पशु अधिकारी
- 15- सहायक निदेशक मत्स्य
- 16- जिला सेवायोजन अधिकारी

* + वार्षिक रिपोर्ट 1993-94 भारत सरकार ग्रामीण नियम मंत्रालय नई दिल्ली पृष्ठ 27

- 17— परियोजना अधिकारी सघन जनजाति विकास परियोजना 'जहां नहीं हो'
- 18— प्रभागीय वनधिकारी / प्रभागीय निदेशक
- 19— जिला प्रबन्धक अनुसूचित जाति / जनजाति वित्त विकास निगम
- 20— अधिशासी अभियन्ता जल निगम
- 21— अधिशासी / सहायक अभियन्ता लघु सिंचाई
- 22— सहायक परियोजना अधिकारी 'महिला'
- 23— एक महिला कार्यकर्ता लिये ग्रामीण गरीबों में संगठित कजं अ अनुभव हो 'अध्यक्ष द्वारा नामित'
- 24— उत्तर प्रदेश सहकारी कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक के जिला अध्यक्ष
- 25— दुग्ध सघ के प्रतिनिधि 'अध्यक्ष द्वारा नामित'
- 26— कमजोर वर्ग के दो प्रतिनिधी जिसमें से एक अनुसूचित जाति / जनजाति का होगा । यह प्रतिनिधी कार्यक्रमों के लाभ में हो 'अध्यक्ष द्वारा नामित'
- 27— ग्रामीण महिलाओं का एक प्रतिनिधि हो जिसमें वरीयता कर्माक्रमों के लाभार्थी को दी जाये । अध्यक्ष द्वारा नामित ।
- 28— अल्पसंख्यक समुदाय एक सदस्य 'अध्यक्ष द्वारा नामित'
- 29— परियोजना निदेशक जिला ग्राम्य विकास अभिकरण
- 30— ग्रामीण क्षेत्र एवं रोजगार मंत्रालय भारत सरकार का नामित प्रतिनिधि
- 31— शासन आयुक्त ग्राम्य विकास विभाग का नामित प्रतिनिधि

परिशिष्ट-11

उन कार्यों की सूची ग्राम-पंचायत विकास अधिकारी या तो स्वयं करेंगे अथवा जिनमें वे ग्राम-पंचायत व उसकी समितियों की सहायता करेंगे।

	विभाग / कार्यक्रम का नाम	कार्य
वे कार्य जिन्हें ग्राम पंचायत विकास अधिकारी स्वयं करेंगे।		<p>1- ग्राम-पंचायत क्षेत्र के प्राकृतिक संसाधनों, सरकारी, अर्द्ध सरकारी एवं सहकारी अवस्थापना सुविधाओं एवं परिसम्पत्तियों की सूची तैयार करना।</p> <p>2- ग्राम-पंचायत क्षेत्र का परिवार एवं आर्थिक रजिस्टर बनाना एवं उसे अद्यतन रखना।</p> <p>3- विभिन्न योजनाओं के बनाने, क्रियान्वयन करने अनुश्रवण करने एवं मूल्यांकन में, के विभागों के विकास खण्ड स्तरीय अधिकारियों एवं स्वैच्छिक संस्थाओं से समन्वय एवं उनका सहयोग प्राप्त करना।</p> <p>4- विभिन्न योजनाओं / कार्यक्रमों के निर्धारित ढंग से अभिलेख तैयार करना, ग्राम निधि का लेखा-जोखा रखना तथा</p>

		<p>अकैक्षण (आडिट) कराना ।</p> <p>5— विभिन्न योजनाओं/कायकमो हेतु निर्धारित किए गए प्रगति प्रतिवेदनो का समय से क्षेत्र पचायत स्तर पर प्रेषण सुनिश्चित करना ।</p> <p>6— विभिन्न कार्यक्रमों के क्रियान्वयन हेतु क्षेत्र पंचायत स्तर के आवश्यक तकनीकी सहायता प्राप्त करना ।</p> <p>7— खेती में कीट एवं बीमारियों के प्रकोप का सर्वेक्षण एवं नियंत्रण हेतु कार्रवाई करना ।</p> <p>8— गन्ना सर्वेक्षण, बीज पौधशाला एवं क्षेत्र अनुरक्षण तथा पारदर्शिता हेतु अन्तिम सर्वेक्षण सट्टा सूची का प्रदर्शन एवं ग्राम-पंचायत का बैठक में अनुमोदन प्राप्त करना ।</p> <p>9— राजकीय नलकूप द्वारा सिंचित क्षेत्र की जमाबंदी तैयार करना तथा उसके अनुरूप जल दरें वसूलना ।</p> <p>10— ग्राम-सभा ग्राम-पंचायत तथा इसकी समितियों की बैठकों का समय से आयोजन कराना, लिए गए निर्णयों के अभिलेख रखना, इन्हें क्रियान्वित तथा अनुश्रवित कराना ।</p>
--	--	---

		<p>कराना।</p> <p>11— ग्राम—सभा ग्राम—पंचायत एवं उसकी समितियों की बैठको में विभिन्न योजनाओं उनके भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्यों तथा उपलब्धियों की सभी को जानकारी देना।</p> <p>12—ग्राम—सभा / ग्राम—पंचायत के कर्मियों के सेवा सम्बन्धी अभिलेखों का रख—रखाव करना।</p> <p>13—अनुसूचित जाति / जनजाति एवं महिलाओं के ऊपर होने वाले अत्याचारों को सूचित करना।</p> <p>14— जन्म एवं मृत्यु की जानकारी तथा इनका पंजीकरण करना।</p> <p>15— विभिन्न योजनाओं / कार्यक्रमों एवं से सम्बन्धित अन्य विषयों के बारे में शासन द्वारा जारी आदेशों तथा मार्ग—निर्देशों की गार्ड फाइल बनाकर सुव्यवस्थित रूप से रखना</p> <p>16— संदर्भित विभागों से सम्बन्धित अन्य कोई कार्य जो ग्राम—पंचायत द्वारा सौंपे जाये।</p> <p>17— राज्य सरकार / विहित प्राधिकारी द्वारा सौंपे गए अन्य कोई कार्य।</p>
--	--	---

<p>वे कार्य जिनमे ग्राम पंचायत विकास अधिकारी, ग्राम सभा, ग्राम पंचायत एव उसकी समितियों की सहायता करेंगे।</p>	<p>समान्य</p>	<p>1— ग्राम पंचायत क्षेत्र के समेकित विकास के लिए स्थानीय समस्याओं, आवश्यकताओं एवं संसाधनों के अनुरूप वार्षिक योजना एवं बजट बनाना तथा आवश्यक दीर्घकालीन योजनाएँ बनाने में सहायता करना। 2— विभिन्न परियोजनाओं/कार्यक्रमों हेतु सम्बन्धित मार्ग निर्देशों के अनुरूप पात्र व्यक्तियों का चयन कराने अथवा स्वयं सहायतित लाभार्थी समूहों का गठन करने तथा उन्हें प्रशिक्षण देकर सशक्त बनाने में सहायता करना। 3— योजनाओं का समय से एवं गुणवत्तापूर्वक क्रियान्वयन करना। 4— विभिन्न कार्यक्रमों के संचालन एवं सामूहिक परिसम्पत्तियों की व्यवस्था हेतु सामुदायिक प्रयास को बढ़ावा देने में सहायक होना। 5— ग्राम पंचायत में निहित परिसम्पत्तियों का यथोचित रख-रखाव सुनिश्चित करने में सहायता देना। 6— ग्रामीण उत्पादों के विपणन हेतु हाट-बाजार, मेलों का आयोजन और उन में अवस्थापकीय सुविधाओं का</p>
--	---------------	--

		सृजन कराने में सहायता देना।
	कृषि उत्पादन आयुक्त शाखा	<p><u>कृषि</u></p> <p>7— उन्नत बीज, रोपण सामग्री, उन्नत यंत्र, स्प्रिंकलर तथा ड्रिप सिचाई एवं नयी तकनीकी के प्रचार-प्रसार तथा उन्नत प्राविधिकी के प्रदर्शन में सहायता करना।</p> <p>8— जल-प्रबंधन, मृदा एवं नमी संरक्षण में सहायता करना।</p> <p>9— समस्याग्रस्त भूमि के विकास में सहायता करना।</p> <p><u>पशु पालन, मत्स्य एवं दुग्ध</u></p> <p>10— वर्तमान पशु सम्पदा के नस्ल सुधार कार्यक्रम सहायता करना।</p> <p>11— पशुओं में महामारी व छुतहा रोगों के निवारण एवं नियंत्रण में सहायता करना।</p> <p>12— तालाबों का सघन विकास तथा मत्स्य पालन को बढ़ावा देने में सहायता करना।</p> <p>13— सघन मिनी डेयरी योजनाओं के क्रियान्वयन में सहायता करना।</p> <p><u>ग्राम्य विकास</u></p> <p>14— विभिन्न कार्यक्रमों जैसे— जवाहर ग्राम समृद्धि योजना, स्वर्ण जयन्ती ग्राम स्वरोजगार</p>

		<p>स्वर्ण जयन्ती ग्राम स्वरोजगार योजना, राष्ट्रीय उन्नत चूल्हा कार्यक्रम, सुनिश्चित रोजगार योजना इन्दिरा आवास योजना, बायोगैस, ग्रामीण पेयजल, रेशम विकास, लघु सिंचाई, ग्रामीण स्वच्छता आदि के अन्तर्गत मार्ग-निर्देशों के अनुरूप योजना तैयार कर यथावश्यक ग्राम सभा/ग्राम पचायत तथा तदनुरूप इन्हें क्रियान्वित करने में सहायता देना।</p> <p>15- युवक मंगल दलों का गठन एवं उनके माध्यम से खेल-कूद एवं सांस्कृतिक कार्यक्रमों के आयोजन में सहायता करना।</p>
	3- सिंचाई	<p><u>नहर-</u></p> <p>16- जल उपभोक्ता समूहों का गठन और उनके माध्यम से निम्न कार्यों के सम्पादन में सहायता प्रदान किया जाना:-</p> <p>क। गूलों के रख-रखाव मिट्टी की सफाई विस्तार आदि कार्यों के मौजूदा स्तर की समीक्षा।</p> <p>ख। अनाधिकृत कटानों के विरुद्ध आवश्यक कार्यवाही सुनिश्चित कराना।</p> <p>ग। ओसराबंदी के अनुसार जल वितरण सुनिश्चित</p>

		<p>जल वितरण सुनिश्चित कराना। घ। कुलाबों का प्रबन्ध</p> <p><u>राजकीय नलकूप</u> 17— ग्राम पंचायत क्षेत्र में एक ही राजकीय नलकूप होने पर इसका स्वयं संचालन करना। इसके रख-रखाव में सहायक होना। 18— ओसराबंदी तैयार करना एवं उसके अनुसार जल वितरण में सहायता करना। 19— जल-वितरण प्रणाली की देख-रेख और मरम्मत कराना तथा यदि आवश्यक हो तो वांछित संसाधन जुटाने में सहायता करना।</p>
	4—समाज कल्याण	<p>20— वृद्धावस्था, विधवा एवं विकलांग पेंशन तथा अनुसूचित जाति/जनजाति विमुक्त जाति/पिछड़ा वर्ग/अल्प संख्यकों की छात्रवृत्तियों का समुचित वितरण सुनिश्चित करने में सहायता करना। 21— आंगनबाड़ी केन्द्रों की स्थापना, महिला मंगल दल, मातृत्व एवं बाल कल्याण, बालिका स्मृद्धि योजना आदि कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में सहायता करना।</p>

		<p>सहायता करना।</p> <p>22— स्कूल आहार एवं पूरक पुष्टाहार कार्यक्रमों के प्रबन्ध में सहायता करना।</p> <p>23— स्वतः रोजगार एवं स्वच्छकार विमुक्ति योजना के क्रियान्वयन में सहायता करना।</p> <p>24— राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम के क्रियान्वयन में सहायता करना।</p>
5— गन्ना विकास एवं चीनी उद्योग		<p>25— गन्ना समितियों के नये एवं वारिस सदस्य बनाना, सदस्यता का सत्यापन करना तथा ऋण सीमा निर्धारित करने में सहायता देना।</p> <p>26— मिलों को नियंत्रित ढंग से गन्ना आपूर्ति में सहायता करना।</p> <p>27— गन्ने के नवीन प्रजातियों कृषि निवेशों की जानकारी का कृषकों में प्रचार-प्रसार कार्य में सहायता करना।</p>
6— खाद्य एवं रसद		<p>28— शासनादेशों के अनुरूप सरकारी सस्ते गल्ले के लाइसेन्सदार की नियुक्ति अथवा लाइसेन्स के निरस्तीकरण में सहायता करना।</p>

	7- चिकित्सा एवं स्वास्थ्य	<p>29- राष्ट्रीय परिवार कल्याण कार्यक्रम के कार्यान्वयन में सहायता करना।</p> <p>30- स्वास्थ्य शिक्षा सामग्री मलेरिया निरोधक औषधियों, जीवन रक्षक घोल तथा ब्लीचिंग पाउडर के वितरण में सहायता करना।</p> <p>31- महामारी विषयक सूचना देना तथा उनकी रोकथाम में सहायता करना।</p>

परिशिष्ट-12

ग्राम पंचायतों की समितियां

क्र. सं.	समिति का नाम	समिति के कार्य	समिति का गठन
1-	नियोजन एवं विकास समिति	1- ग्राम पंचायत की योजना तैयार करना। 2- कृषि, पशुपालन और गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों का संचालन	1- प्रधान सभापति 2- 6 अन्य सदस्य अनुसूचित जाति जनजाति महिला और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा।
2-	शिक्षा समिति	प्राथमिक शिक्षा, उच्च प्राथमिक शिक्षा, आनौपचारिक शिक्षा, साक्षरता	1- उप-प्रधान सभापति 2- 6 अन्य सदस्य अनुसूचित जाति जनजाति और पिछड़े वर्ग का सदस्य अवश्य होगा। 3- प्राधानाध्यापक-सहयोजित 4- 3 अभिभावक-सहयोजित
3-	निर्माण कार्य समिति	सभी निर्माण कार्य कराना और गुणवत्ता सुनिश्चित करना।	1- ग्राम- पंचायत द्वारा नामित सदस्य सभापति 2- 6 अन्य सदस्य अनुसूचित जाति/जनजाति महिला और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा।
4-	स्वास्थ्य एवं	चिकित्सा,	1- ग्राम-पंचायत द्वारा

	कल्याण समिति	स्वास्थ्य, परिवार कल्याण सम्बन्धी कार्य और समाज कल्याण	नामित सदस्य सभापति
		विशेष रूप से महिला एवं बाल कल्याण की योजनाओं का संचालन अनुसूचित जाति/जनजाति तथा पिछड़े वर्गों की उन्नति एवं संरक्षण।	2— 6 अन्य सदस्य। अनुसूचित जाति/जनजाति महिला और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा।
5—	प्रशासनिक समिति	1—कर्मियों सम्बन्धी समस्त विषय 2— राशन की दुकान सम्बन्धी कार्य	1— प्रधान—सभापति 2— अन्य सदस्य। अनुसूचित जनजाति, महिला और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा।
6—	जल प्रबन्धन समिति	1—राजकीय नलकूपों का संचालन 2— पेय जल सम्बन्धी कार्य	1— ग्राम—पंचायत द्वारा नामित सदस्य सभापति 2— 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति/जनजाति और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा)
			3— प्रत्येक राजकीय नलकूप के कमान्ड एरिया में से उपभोक्ता सहयोजित।

पुस्तक सन्दर्भ-ग्रन्थ सूचि

पुस्तक सन्दर्भ

वार्षिक रिपोर्ट 1991-92, भारत सरकार, ग्रामीण विकास मंत्रालय, नयी दिल्ली

वार्षिक रिपोर्ट 1993-94, भारत सरकार, ग्रामीण विकास मंत्रालय, नयी दिल्ली

वार्षिक रिपोर्ट 1996-97, भारत सरकार, ग्रामीण क्षेत्र और रोजगार मंत्रालय, नयी दिल्ली।

संविधान (तिहत्तरवां संशोधन) अधिनियम 1992

पंचायत विधि संशोधन अधिनियम 1994, राज्य नियोजन सस्थान, उ० प्र०, लखनऊ।

शासनादेशों का संकलन (प्रथम खण्ड), पंचायती राज विभाग, उ० प्र० शासन, अगस्त 1999।

ग्राम पंचायत में वित्त एवं लेखा प्रबन्ध हेतु लेखा मैनुअल, पंचायती राज विभाग, उ० प्र० शासन, 1999।

ग्राम पंचायत विकास अधिकारियों हेतु कार्य मैनुअल, पंचायती राज विभाग, उ० प्र० शासन, 1999।

सत्ता के विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था, सूचना एवं जन-सम्पर्क विभाग, उ० प्र०, 1999।

उत्तर प्रदेश नये युग की ओर, सूचना एवं जन-सम्पर्क विभाग, उ० प्र०, 1999।

उत्तर प्रदेश— संकल्प एवं उपलब्धियों का वर्ष, सूचना एवं जन-सम्पर्क विभाग, उ० प्र०, 1999।

आस्था एवं उपलब्धियों का वर्ष, सूचना एवं जन-सम्पर्क कार्यालय, इलाहाबाद।

वैचारिकी — उत्तर प्रदेश प्रशासनिक अकादमी, 1994।

सांख्यिकीय पत्रिका (1992-97 तक) जनपद इलाहाबाद, अर्थ एवं संख्या प्रभाग, राज्य नियोजन संस्थान, उ० प्र०

पंचायती राज, एकेडमिक सेन्टर फार एडमिनिस्ट्रेटिव सर्विस, दिल्ली।

पंचायती राज व्यवस्था, सामयिक प्रकाशन, नयी दिल्ली, 1998।

हिन्दी पुस्तकें

खेडे पाडु रंगन वर्मन धर्मशास्त्र का इतिहास, हिन्दी समिति समीक्षा विभाग उ प्र. लखनऊ 'प्राचीन व मध्य 1973'

ड्विन राबर्ट

प्रशासन में मानवीय सम्बन्ध प्रेन्टिस हाल 1961

चौधरी, राधाकृष्ण, *प्राचीन भारतीय राजनीतिक का इतिहास*, भारती भवन पटना

जैन. आर. वी. *भारतीय समाज अधिकारी तन्त्र और प्रशासन* 1989

जौहरी जे.सी. एव
पुरवार आर. के *भारतीय शासन और राजनीति विशाल पब्लिकेशन्स* 1990

तिवारी एम. पी. *उत्तर प्रदेश ग्राम पंचायत चुनाव कानून एवं प्रक्रिया 1994* अम्बेडकर लॉ पब्लिकेशन्स 1994

नेहरू जवाहरलाल, *ऐन आटोवियोग्राफी*, लंदन बाडली हेड् 1955

पाठक सुमिति कुमार *चाणक्य राज्य का नीतिशास्त्र विश्व भारती शान्ति निकेतन*

मुखर्जी आर. के. *प्राचीन भारत में स्थानीय शासन*, ऑक्सफोर्ड, 1920.

रुमकी बसु *लोक प्रशासन संकल्पनाएँ एवं सिद्धान्त* जवाहर पब्लिशर्स एण्ड डिस्ट्रीब्यूटर्स नयी दिल्ली 1996

वर्मा एस. पी., *मध्य कालीन राजनैतिक इतिहास*, विकास पब्लिकेशन्स हाउस प्राइवेट लिमिटेड

वर्मा. हरिश्चन्द्र *मध्यकालीन भारत*, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली 1997

सिंह साहिब सिंह सविन्दर स्थानीय तथा विकास प्रशासन न्यू
एकेडमिक पब्लिशिंग कम्पनी जालन्धर 1992

सिंह ,राम सूरत, उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम एवं
नियमावली, एलिया लॉ एजेन्सी,
इलाहाबाद-लखनऊ, 1999

शर्मा हरिशचन्द्र भारत में स्थानीय प्रशासन कालेज बुक डिपो
जयपुर

वेदालंकार सत्यकेतु प्राचीन भारतीय प्रशासन विवाद और
राजशास्त्र सरस्वती सदन मसूरी

अंग्रेजी पुस्तकें -

अल्फ्रेड डायमां: टेम्पोरेल डाइमेंशन्स इन माडेन्स आफ् ऐडमिनिस्ट्रेशन,
इन डिवट वाल्डो स. डरहम / एन. सी. डयूक
यूनिवर्सिटी प्रेस 1970

आलमण्ड ग्रेवियल तथा दि पालिटिक्स आफ् द डेवलपिंग कन्ट्रीज
कोलमैन जेम्स (सम्पा०) प्रिन्सटन प्रिन्सटन यूनिवर्सिटी प्रेस 1960

अवस्थी ए, एण्ड रमेश के. अरोरा (सम्पा.) ब्यूरोक्रेसी एण्ड
डेवलपमेंट: इण्डियन पर्सपेक्टिव न्यू देहली एसोसिएटड पब्लिशर्स 1978

भालेराव (सम्पा.) ' एडमिनिस्ट्रेशन पालिटिक्स एण्ड डेवलपमेंट इन
इण्डिया 1972

भाम्मरी सी. पी ब्यूरोक्रेसी एंड पॉलिटिक्स इन इण्डिया 1971

एडवर्ड जिंक्स ऐन ऑउटलाइन आफ् इंडियन लोकल
गवर्नमेन्ट लदन मैथ्यू ऐड को 1925 6वां
एडीशन

हैन्सन ए. एन. द प्रोसेस आफ् प्लानिंग ए स्टडी ऑफ
इण्डिया स फाइव ईमर प्लान लदन
आक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस 1966

खेरा एस0एस0 डिस्ट्रिक्ट एडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया

ला पालोम्बारा जोजेफ (सम्पा0) ब्यूरोक्रेसी एंड पॉलिटिक्स डेवलपमेंट
प्रिसटन न्यू जर्सी प्रिसटन यूनिवर्सिटी प्रेस 1966

मिल, जे. एस. रिप्रजेन्टेटिव गवर्नमेन्ट लदन एवरीमैन स लाइब्रेरी
एडीशन 1957

सचदेव डी. आर. तथा स्टडीज इन इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन किताब
दुआ बी. डी. महल इलाहाबाद 1969

शर्मा प्रभुदत्त दि जनरलिस्ट एण्ड स्पेशलिस्ट इन
एडमिनिस्ट्रेशन, रमेश अरोरा(सम्पा.)
एडमिनिस्ट्रेटिव चेन्ज इन इण्डिया जयपुर
1974

शर्मा एम. पी. रिफार्म्स ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेन्ट इन इंडिया
बम्बई हिन्द किताब 1944

विल्सन फ़डरिक विलियम्स सम इण्डियन प्रॉब्लम्स इलाहाबाद
रामनारायण लाल 1929

Aiyangar, S.K. *Hindu Administrative Institutions in South India*, Madras, 1931

Ahmad M.B. *The Administration of Justice in Medieval India*, Aligarh, 1940.

Aiyar, M.K. Muniswami *Statutory Gram Panchayats, Village Local Self Government in British India*, Calcutta, 1929.

Altekar, A.S. , *A History of Village Communities in Western India*, Madras, 1927.

————— ***The Rashtrakutas and their Times*,
Poona, 1934.**

Ali, A. Yusuf, *Medieval India (Social and Economic)*, London, 1932

Bandopadhyay ,N.C. *Economic Life and Progress in Ancient India*, Calcutta, 1925

**Boder Powell B.H. *The Indian Village Communities*,
London 1896
The Land System of British India , Oxford
1982**

Mujumdar, B.B., *Problems of Public Administration in India*, Pustak Mahal, Patna.

Retzlagg, H. Ralph *Village Government in India*, Asia Publishing Housing (Bombay)

Riggs, Fred (ed.) *The Idea of Development*, Duke University Press, 1970

R.K. Sapru, *Development Administration*, Sterling, New Delhi, 1994

S.K. Chatterjee, *Development Administration*, Surjeet Prakashan, Delhi 1990

Tayal, B.B., *Government and Politics-Comparative Study*, National Publishing House, New Delhi, 1983

V.A.Pai Panandikar *Bureocracy and*
and S.S. Kshirsagar *Development Administration*
(New Delhi Centre for policy Research 1978)

Weidner, E., *Development Administration : A New Focus for Research*, Farel Hady and Stokes (eds.) *Papers on Comparative Public Administration*, IPA, University of Michigan, 1962.

Articles in the Journals

Indian Journal of Public Administration

Bajpai, P.K., Peoples' Participation in Development- A Critical Analysis, Oct-Dec. 1998.

Bava NoorJahan : Bureaucracy in Nation-Building and Development : A Fifty Years Profile, July-September, 1997.

Behar' Amitabh, District Governments in Madhya Pradesh : Innovative Initiatives for Decentralisation of Governance, Oct-Dec. 2000.

Dwivedi, O.P. : Development Administration: An Overview, vol. XLIII, no. 3, July-Sept. 1997.

Gehlot, N.S., Constitutionalisation of Panchayati Raj : A Reassessment, April-June 1999.

Haragopal, G., Bureacracy : Rule of Law and Human Rights, July- Sept. 1994.

Kothari Rajni, Public Administration and the Democratic Upsurge, July- September, 1997.

Oommen John, **Strengthening of Panchayati Raj Finances in Kerala- A New Phase**, Oct-Dec. 2000.

Singh, J.L. & Pandey G.P., **Fifty years of Panchayati Raj and Rural Development**, August -June 1999.

Sharma D.P., **Peoples' Participation in Sustainable Human Development (A Unified Approach)**, Oct-Dec. 1998.

Shreekant V. Khandelwale , **State Panchayat Acts - A Critical Review of Voluntary Action Network in India**, April -June 1998.

जविन्द सिंघल "इवालूशन ऑफ डेवलपमेन्ट एण्ड डेवलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन थ्योरी" दि इण्डियन जनरल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन /अक्टूबर दिसम्बर

अली अशरफ: ब्यूरोक्रेसी लीडर शीप एण्ड रूरल डेवलपमेन्ट इन उत्तर प्रदेश इण्डियन जनरल आफ पॉलिटिक्स जुलाई सितम्बर 19971

एडविन ईम्स एण्ड परमात्मा शरण डिस्ट्रिक्ट आफिसर इन इण्डिया एजेन्ट फार ए चेंज इण्डियन जनरल आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन अप्रैल जून 1979

जोशी. आर. सी. डेवलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन एट दि ग्रास रूट्स -फॉर ए न्यू एप्रोच पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन जून / 1978

कुरुक्षेत्र और योजना

- अग्रवाल उमेश चन्द्र उत्तर प्रदेश में पंचायती राज दशा और दिशा
कुरुक्षेत्र जून 2000 वर्ष 45 अंक 8
- अग्रवाल उमेश चन्द्र ग्रामीण आवास योजना सभी के लिए आवास
उपलब्ध कराने का एक अभिनव प्रयोग
सितम्बर 2000 कुरुक्षेत्र अंक 11
- नेहरू जवाहरलाल जन सहयोग कैसे ले? 'स्थायी स्तम्भ'
कुरुक्षेत्र सितम्बर 2000 वर्ष 45 अंक 11
- महीपाल पंचायत प्रतिनिधियों को वापस बुलाने का
अधिकार : एक विश्लेषण जुलाई 1999 वर्ष
44 अंक 9
- परवाल लक्ष्मण समग्र ग्रामीण विकास के लिए रचनात्मक पहल
की आवश्यकता
- गूंजर जगदीश प्रसाद ग्राम सभा की एक बैठक नवम्बर 2000 वर्ष 46
अंक 1
- थानवी दौलतराज स्थानीय प्रजातंत्र को शक्तियों का
हस्तान्तरण और जनसमूह नवम्बर 2000 वर्ष
46 अंक
- कार्तिकेयन डी. आर. भ्रष्टाचार विकास की राह में एक बड़ी बाधा
दिसम्बर 2000 वर्ष 46 अंक 2

- त्रिपाठी राजमणि पंचायती राज के संवैधानिक प्रावधान एक विश्लेषण
विनोबा भावे ग्राम पंचायत का शास्त्र स्थायी स्तम्भ
नवम्बर 1999 वर्ष 45 अंक
- सिसोदिया यतीन्द्र सिंह मध्य प्रदेश पंचायती राज विधान मूल अधिनियम में हुए संशोधनों का विश्लेषण जून 1999
- पप्पनै कैलाश चन्द्र जवाहर ग्राम समृद्धि योजना एक समीक्षा कुरुक्षेत्र मार्च 2000 वर्ष 45 अंक 5
- पप्पनै कैलाश चन्द्र सड़के ग्रामीण विकास की बुनियादी जरूरत अक्टू. 2000 कुरुक्षेत्र अंक 12
- अग्रवाल प्रमोद कुमार पंचायत घर-राजनीतिक नेतृत्व की पौधशाला है योजना अक्टूबर 2002 वर्ष 46 अंक 1
- कटारिया सुरेन्द्र विकास प्रक्रिया में प्रशासनिक सुधारों का महत्व योजना सित. 2000 अंक 6
- श्रीवास्तव काशी गोपाल पंचायती राज की सफलता योजना दिस. 2000 वर्ष 44 अंक 9
- विश्व बैंक रिपोर्ट भारत में ग्रामीण जलापूर्ति तथा सफाई सेवाएँ योजना अक्टू. 2000 वर्ष 44 अंक 7
- परगनिहा भूषण लाल पक्षाघात की शिकार ————— पंचायत सरकार

अन्य

समाचार-पत्र

टाइम्स ऑफ इण्डिया – लखनऊ

हिन्दुस्तान – लखनऊ

एकॉनॉमिक टाइम्स – मुम्बई

नव-भारत टाइम्स – नयी दिल्ली

राष्ट्रीय सहारा – लखनऊ

स्टेट्समैन – नयी दिल्ली

स्वतंत्र भारत – लखनऊ

दैनिक जागरण – इलाहाबाद

अमर उजाला – इलाहाबाद